

*ISSN 1392-1681*

# **AR EUROPOS SĄJUNGOS BIUDŽETO POKYČIAI ATITINKA FISKALINIO FEDERALIZMO PRINCIPUS – LYGINAMOJI 2007–2014 METŲ BIUDŽETŲ ANALIZĖ**

*EGLĖ ČEPONYTĖ*

Visuotinai sutariama, kad Europos Sąjungos biudžetas nebeatitinka šiandienos realijų: dėl priklausomybės nuo pasirinkto kelio pokyčiai biudžete yra inkrementiški, neleidžia veiksmingai susidoroti su naujais Europos Sąjungai keliamais reikalavimais. Pasibaigus diskusijoms dėl 2014–2020 Daugiametės finansinės perspektyvos, reikėtų įvertinti ES biudžeto struktūros pokyčius, vadovaujantis politikos mokslų ir ekonomikos literatūroje pateikiamais normatyviniais kriterijais. Straipsnyje, remiantis fiskalinio federalizmo teorija, aptariamos rekomenduotinos ES biudžeto reformos trajektorijos. Atsižvelgiant į šias trajektorijas, įvertinamos 2007–2014 metų ES biudžetų kaitos tendencijos. Nustatyta, jog pokyčiai ES biudžete nebuvo sistemingi: kai kuriose politikos srityse matyti pažanga įgyvendinant fiskalinio federalizmo principus, kitose fiksuojamas regresas arba teigiamų pokyčių nebuvimas. Fiskalinio federalizmo teorija buvo sukurta aiškinti nacionalinės valstybės biudžeto sandaros logiką. Taikant ją viršnacionaliniams tokių susivienijimų

---

**Eglė Čeponytė** – Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto Viešosios politikos analizės magistro programos studentė (el. paštas: [egle.ceponyte@gmail.com](mailto:egle.ceponyte@gmail.com)).

© Eglė Čeponytė, 2015

Straipsnis įteiktas redakcijai 2014 m. lapkričio 20 d.

Straipsnis pasirašytas spaudai 2015 m. vasario 20 d.

kaip ES procesams aprašyti, būtina atkreipti dėmesį į unikalias šio lygmens procesų charakteristikas. Šiame straipsnyje, aprašant ES biudžetą, taikoma modifikuota viešojo pasirinkimo ir politinės ekonomijos teorijos išvalgomis papildyta klasikinio fiskalinio federalizmo teorija.

## *Išvadas*

Jau seniai mėginama atsakyti į klausimą, kur Europos Sąjungai (toliau – ES) derėtų leisti savo pinigus. Ne vienas žymus autorius tikėjosi ir tebesitiki atsakymą į šį klausimą rasti politikos mokslų ar ekonomikos teorijose<sup>1</sup>. Tačiau tarpvyriausybines derybose pasiekti sutarimai dėl ES biudžeto tik maža dalimi remiasi akademinėje literatūroje pristatomomis teorijų išvalgomis. Nepaisant nuolatinių bandymų reformuoti ES biudžetą, jo struktūra ir dydis per pastaruosius 25 metus nuo paskutinės esminės reformos mažai pasikeitė<sup>2</sup>. Daugiau nei prieš 37 metus parengtoje MacDougallo ataskaitoje<sup>3</sup> pateiktos rekomendacijos ES viešųjų finansų struktūrą reformuoti remiantis federaciniais principais beveik nebuvo įgyvendintos<sup>4</sup>.

Diskusijose dėl 2014–2020 Daugiametės finansinės perspektyvos prisimintos fiskalinio federalizmo idėjos<sup>5</sup>. Teigiama, kad pasiektas toks susitarimas, kuris daug labiau atitinka normatyvinius fiskalinio

---

<sup>1</sup> Iš išsamesnių studijų paminėtinos: ECORYS, „A Study on EU Spending“, Whyman P. (ed.), *Fiscal Federalism and European Economic Integration*, 2008, London, UK and New York: Routledge; Begg I., *Fiscal Federalism, Subsidiarity and the EU Budget Review*, Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), 2009.

<sup>2</sup> Hinarejos A., „Fiscal Federalism in the European Union: Evolution and Future Choices for EMU“, *Common Market Law Review* 50 (6), 2013.

<sup>3</sup> *The MacDougall Report – Volume II. II/10/77 E.*, Study group on the role of public finance in European integration, Brussels: Commission of the European Communities, 1977.

<sup>4</sup> Begg I., 2009.

<sup>5</sup> Pranešimas spaudai, *European Parliament Approves EU's Long-term Budget (MFF) 2014–2020*, <[http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20131118IPR25541/html/European-Parliament-approves-EU%E2%80%99s-long-term-budget-\(MFF\)-2014-2020](http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20131118IPR25541/html/European-Parliament-approves-EU%E2%80%99s-long-term-budget-(MFF)-2014-2020)>, 2014 10 12.

federalizmo principus nei ankstesnių metų finansinė perspektyva<sup>6</sup>. Derybose minimi pagrindiniai fiskalinio federalizmo principai yra: subsidiarumas, proporcingumas, europinė pridėtinė vertė, masto ekonomijos siekis, atsižvelgimas į viršnationalinius išorės padarinius ir skirtingas gyventojų preferencijas (plačiau šie principai pristatomi teorinėje straipsnio dalyje). Iš pirmo žvilgsnio atrodytų, jog naujasis, 2014 metų, ES biudžetas ištis labiau atitinka fiskalinio federalizmo principus: gerokai sumažintas finansavimas pirmajam bendrosios žemės ūkio politikos ramsčiui, taip pat mažėja finansavimas sanglaudos politikai labiau išsivysčiusių regionų sąskaita (bendras sumažėjimas – apie 8 %, tačiau finansavimo, skiriamo mažiau išsivysčiusioms šalims, dalis padidės nuo 51 % iki 57 %)<sup>7</sup>, didesnė parama teikiama aplinkosaugai ir atsinaujinantiems energijos šaltiniams, remiami valstybių sienas peržengiantys infrastruktūriniai projektai, didinamas finansavimas ERASMUS programai<sup>8</sup>, skatinančiai skirtingų šalių universitetų keitimąsi akademinėmis žiniomis, taip pat padidėjo finansavimas tarptautiniams mokslo projektams GALILEO (nuo 2,4 milijardo eurų<sup>9</sup> iki 6,3 milijardo eurų), ITER bei GMES.

Visgi, turint omenyje aplinkybes, kuriomis vyko diskusijos dėl naujosios finansinės perspektyvos, teiginys, kad pasiekti susitarimai sukels didesnių fiskalinio federalizmo principais grįstų permainų būsimuose ES metiniuose biudžetuose, kelia abejonių. Šios derybos

<sup>6</sup> Baker J., Holtum J., *MFF & 2014 Budget: “more value with the same means”*, advocates ECR Group, <<http://www.vieuws.eu/eu-institutions/mff-2014-budget-more-value-with-the-same-means-advocates-ecr-group/>>, 2014 10 12.

<sup>7</sup> Gaffey V., *Future of Cohesion policy*, 2013, <[http://www.crpm.org/pub/agenda/1778\\_ga\\_session\\_9\\_veronica\\_gaffey\\_future\\_of\\_cohesion\\_policy\\_ppt.pdf](http://www.crpm.org/pub/agenda/1778_ga_session_9_veronica_gaffey_future_of_cohesion_policy_ppt.pdf)>, 2014 10 12.

<sup>8</sup> Pascoe S., *An Over View of the EU Multi Annual Financial Framework 2014–2020 and Up Coming Funding Opportunities*, 2013, p. 6, <[http://www.efaep.org/sites/enep/files/Multi%20Annual%20Financial%20Framework%202014%20%E2%80%932020%20and%20upcoming%20funding%20opportunities%20\(17.10.13\)\\_2.pdf](http://www.efaep.org/sites/enep/files/Multi%20Annual%20Financial%20Framework%202014%20%E2%80%932020%20and%20upcoming%20funding%20opportunities%20(17.10.13)_2.pdf)>, 2014 10 12.

<sup>9</sup> Committee on Budgets, *Revision of the Financial Framework for the financing of Galileo and EIT*, <[http://arc.eppgroup.eu/policies/budg/archive/galileo\\_en.asp](http://arc.eppgroup.eu/policies/budg/archive/galileo_en.asp)>, 2014 10 12.

išsiskyrė kaip niekada įtempta kova tiek tarp ES institucijų<sup>10</sup>, tiek tarp skirtingus interesus ginančių šalių grupių<sup>11</sup>. Pirmą kartą derybų procese dalyvavo tiek daug šalių narių. Be to, šį kartą biudžetas planuotas reikalaujant paisyti ilgalaikės ES augimo strategijos, *Europa 2020*, prioritetų<sup>12</sup>.

Tariantis dėl naujosios finansinės perspektyvos, Europos Parlamentas (toliau – EP) suskubo pademonstruoti jam Lisabonos sutartimi suteiktus „institucinius raumenis“. Nors EP neturi biudžeto formavimo teisės, jo pritarimas naujam biudžeto planui yra būtinas, kad šis būtų patvirtintas<sup>13</sup>. Ši nauja EP teisė padidino jo derybinę galią. Naudodamasis ja ir iš anksto pateikdamas Europos Komisijai savo siūlymus, EP galėjo išsireikalausiti, kad būtų pradėtas įgyvendinti perėjimo prie ES pajamų surinkimo iš „savų išteklių“ (angl. *own resources*) projektas<sup>14</sup>. EP taip pat aktyviai pasisakė už aiškesnį Europos 2020 strategijos ir biudžeto prioritetų susiejimą<sup>15</sup>.

Ekonomikos krizė suintensyvino konfliktą tarp šalių finansinių donorių ir šalių paramos gavėjų. Šalys pasidalijo į dvi stovyklas: „geresnių išlaidų draugai“ (angl. *Friends of better spending*)<sup>16</sup>) ir

<sup>10</sup> Kohler M., „European Governance and the European Parliament: From Talking Shop to Legislative Powerhouse“, *Journal of Common Market Studies* 52 (3), 2014, p. 600–615.

<sup>11</sup> Kölling M., „The Multiannual Financial Framework 2014–20 – Best European value for less money?“, *Perspectives on Federalism* 4 (3), 2012, p. 46.

<sup>12</sup> European Parliament, *European Parliament Resolution of 8 June 2011 on Investing in the Future: A New Multiannual Financial Framework (MFF) for a Competitive, Sustainable and Inclusive Europe*, recommendation No. 162–163, 2011.

<sup>13</sup> Kölling, p. 30.

<sup>14</sup> European Policy Centre, *The State of Play on the EU Multiannual Financial Framework (MFF) 2014–2020 inter Institutional Negotiations*, 2012, p. 7, <<http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/state-of-play-EU-MFF-2014-2020-interinstitutional-negotiations/State-of-play-EU-MFF-2014-2020-inter-institutional-negotiations.pdf>>, 2014 10 12.

<sup>15</sup> Ten pat, p. 11.

<sup>16</sup> Mendez C., Wishlade F., Bachtler J., *Negotiation Boxes and Blocks: Crafting a Deal on the EU Budget and Cohesion Policy*, 2013, p. 10, <[http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/documents/PDF\\_files/EPRP\\_82.pdf](http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/documents/PDF_files/EPRP_82.pdf)>, 2014 10 12.

„Sanglaudos politikos draugai“ (angl. *Friends of cohesion policy*)<sup>17</sup>. Pirmieji reikalavo, kad ES biudžetas būtų sumažintas, atsižvelgiant į tai, jog šalys narės buvo priverstos taupyti<sup>18</sup>. Jų teigimu, ekonominio augimo ir užimtumo didinimo turi būti siekiama efektyviau naudojant ES lėšas, o ne didinant išlaidas. Šalys neto paramos gavėjos ES biudžeto išlaidų didinimą siejo su galimybe suteikti stimulą spartesniam ekonomikos atsigavimui, tad griežtai pasisakė prieš biudžeto mažinimą<sup>19</sup>. Po intensyvių derybų pirmą kartą realusis ES daugiametis biudžetas yra mažesnis (atsižvelgiant į infliaciją) nei praėjusių metų finansinėje perspektyvoje<sup>20</sup>.

Naujajame biudžete daug dėmesio skiriama *Europa 2020* strategijos prioritetams<sup>21</sup>. Siekiama susitelkti į biudžeto programų įgyvendinimo rezultatus: apie 2017 metus turėtų pasirodyti vidutinio laikotarpio programų įgyvendinimo ataskaita (angl. *mid-term review*). Pagrindinės išlaidų kryptys atitinka ilgalaikės strategijos prioritetus: tvarus, inovacijomis grįstas augimas, konkurencinga ekonomika, sanglauda, užimtumas, saugumas ir ES bendruomenės stiprinimas. Tačiau ne visi *Europa 2020* tikslai suderinami su fiskalinio federalizmo principais.

Taip pat paminėtinos tokios naujajame biudžete inicijuotos naujovės: specialaus užimtumo fondo, skirto regionams, kuriuose nedarbas didesnis nei 25 %, sukūrimas<sup>22</sup>, bus pradėti taikyti makroekonominės

<sup>17</sup> Friends of Cohesion, „JOINT Declaration on the EU Multiannual Financial Framework 2014–2020“, <[http://eu.kormany.hu/download/6/e1/40000/JointDeclaration\\_FriendsofCohesion\\_010612.PDF](http://eu.kormany.hu/download/6/e1/40000/JointDeclaration_FriendsofCohesion_010612.PDF)>, 2014 10 12.

<sup>18</sup> Mendez, Wishlade, Bachtler, p. 10–11.

<sup>19</sup> Smets I., *New Proposal Worries Friends of Cohesion*, 2012, <<http://europolitics.eis-vt-prod-web01.cyberadm.net/new-proposal-worries-friends-of-cohesion-art340960-32.html>>, 2014 10 12.

<sup>20</sup> Kölling M., Leal C. S., *An Analysis of the Agreement on the Multiannual Financial Framework 2014–2020*, 2014, p. 2, <[file:///C:/Users/Egle/Downloads/WP2-2014\\_Kolling-Serrano\\_Analysis\\_agreement\\_Multiannual\\_Financial\\_Framework\\_2014-2020.pdf](file:///C:/Users/Egle/Downloads/WP2-2014_Kolling-Serrano_Analysis_agreement_Multiannual_Financial_Framework_2014-2020.pdf)>, 2014 10 12.

<sup>21</sup> Ten pat, p. 5.

<sup>22</sup> Kölling, Leal, p. 4.

drausmės mechanizmai<sup>23</sup>, daug dėmesio skirta tikslui naująjį biudžetą padaryti lankstesnį (leista perkelti finansavimą tarp programų ar metų, sukurta įvairių stabilizavimo, kritinių padėčių fondų, kaimo plėtros fondo panaudojimas tapo gerokai lankstesnis)<sup>24</sup>, sukurta Europos infrastruktūros tinklų priemonė (angl. *Connecting Europe Facility*), kuri teiks finansavimą tarpvalstybiniams energetikos, transporto ar telekomunikacijos infrastruktūros projektams įgyvendinti, į ES projektų įgyvendinimą bus siekiama įtraukti privačius partnerius ir Europos investicinį banką<sup>25</sup>.

Esant tokioms derybų dėl naujos finansinės perspektyvos sąlygoms, būtų galima tikėtis, kad pasiektas sutarimas nebus, vertinant iš fiskalinio federalizmo pozicijos, labai veiksmingas / efektyvus. Pirmiausia dėl to, jog, siekiant sutarti dėl naujojo ES biudžeto, buvo būtina suderinti dvi visiškai skirtingas pozicijas: viena šalių grupė siekė taupyti, kita – kur kas didesnio ES biudžeto. Antra, palyginti su 2006 metais, smarkiai padidėjo veto žaidėjų skaičius. Tad pasiektas susitarimas, remiantis veto žaidėjų teorija, turėjo būti kompromisinis ar inkrementinis (tarkime, nepavykus susitarti dėl rimtesnių pokyčių), priimtas taikant savitarpio pagalbos (angl. *logrolling*) techniką, ir dėl šių priežasčių ne ypač veiksmingas, o kartu ir neatitinkantis fiskalinio federalizmo principų. Be to, biudžetas buvo planuojamas siekiant, kad jis padėtų įgyvendinti *Europa 2020* tikslus, dalis kurių (tarkime, užimtumo didinimas, kova su skurdu, švietimas ar iš dalies inovacijos), vertinant iš fiskalinio federalizmo perspektyvos, turėtų būti finansuojami daugiausia vietos (t. y. nacionaliniu) lygmeniu. Pernelyg didelis entuziazmas pasiekti *Europa 2020* tikslus galėjo paskatinti pasirinkti neefektyvų finansavimo lygmenį.

Šiame straipsnyje yra atsakoma į klausimą, ar išties pirmojo Daugiametės finansinės perspektyvos biudžeto pokyčiai atitinka fiskalinio federalizmo principus: ar jie buvo nuoseklūs, neprieštarin-

<sup>23</sup> Kölling, p. 33.

<sup>24</sup> Kölling, Leal, 2014, p. 5.

<sup>25</sup> Kölling, p. 34.

gi ir ne vien kosmetiniai. Pirma, fiskalinio federalizmo teorija yra modifikuojama, papildoma viešojo pasirinkimo ir politinės ekonomijos teorijos įžvalgomis, siekiant išspręsti kylančius prieštaravimus ją taikant viršnacionaliniu lygmeniu. Antra, straipsnyje pateikiama politikos sričių iš dviejų finansinių perspektyvų (2007–2013 ir 2014–2020 metų) lyginamoji analizė: vertinama, kaip kito finansavimas (didėjo, mažėjo, nepakito) ir jo struktūra septyniose politikos srityse, 2007 metų biudžetą laikant atskaitos tašku. Išvados, kiek 2007 metų biudžetas atitinka fiskalinio federalizmo principus, jau yra pateiktos labai išsamioje ECORYS ataskaitoje<sup>26</sup>. Joje taip pat aptariami rekomenduojami kiekybiniai būsimų biudžetų pokyčiai. Šiame straipsnyje remiamasi ne tik kiekybinėmis ECORYS ataskaitos rekomendacijomis, bet ir įvertinama, ar kokybiniai finansavimo pokyčiai atitinka fiskalinio federalizmo principus.

### ***1. Teorinis pagrindas – subsidiarumo ir proporcingumo testas***

Galima būtų išskirti keturiolika pagrindinių politikos sričių, kurios yra finansuojamos iš metinių ES biudžetų. Šios politikos sritys yra: makroekonomikos stabilizavimas, socialinių reikalų ir darbo, sanglaudos, konkurencingumo ir bendros rinkos, tyrimų ir inovacijų, švietimo ir kultūros, aplinkosaugos, žemės ūkio ir kaimo plėtros, žuvininkystės ir laivybos, susisiekimo / tinklų (energetikos, transporto, informacinės visuomenės ir pašto), sveikatos ir vartotojų teisių apsaugos, vidaus saugumo, krašto apsaugos, paramos užsienio šalims ir kaimynystės politikos<sup>27</sup>. Toliau straipsnyje yra aptariama, kurios iš šių politikos sričių ir kiek turėtų būti finansuojamos iš ES biudžeto, remiantis fiskalinio federalizmo principais.

---

<sup>26</sup> ECORYS, *A Study on EU Spending*, 2008, <[http://www.ecorys.nl/contents/uploads/factsheets/310\\_1.pdf](http://www.ecorys.nl/contents/uploads/factsheets/310_1.pdf)>, 2014 10 12.

<sup>27</sup> ECORYS.

ES biudžetas yra formuojamas atsižvelgiant į Europos vietos savivaldos chartijos 4 straipsnyje įtvirtintą subsidiarumo principą<sup>28</sup>. Subsidiarumo principu akcentuojama regioninė ir vietos poreikių diferenciacija ir reikalaujama, kad viešojo valdymo funkcijas pirmumo tvarka įgyvendintų arčiausiai piliečių esanti ir veiksmingiausiai pajėgianti jas įgyvendinti valdžia<sup>29</sup>. Tokia formuluotė leidžia suprasti, jog ES siekiama išlaikyti nacionalinių valstybių fiskalinę autonomiją<sup>30</sup>. Oates suformuluota fiskalinio federalizmo teorema pagrindžia galimą šio principo ekonominį racionalumą<sup>31</sup>. Teorema teigia, jog „jeigu centralizuotai teikiant viešąsias prekes ar paslaugas nemažėja jų teikimo kaštai arba nėra vietos jurisdikcijos ribas peržengiančių išorės padarinių, tuomet šių gėrybių teikiama vartotojui nauda visais atvejais bus didesnė arba ne mažesnė, jeigu pastarųjų gėrybių teikimą organizuos ir finansuos vietos valdžia“<sup>32</sup>. Ši teorema apima tik ekonominę, tačiau ne politinę subsidiarumo logiką, t. y. atsižvelgiama tik į efektyvumą, o ne legitimumą ar atskaitingumą visuomenei siekį<sup>33</sup>. Verta pasakyti, jog šia teorema grindžiama pirmos kartos fiskalinio federalizmo teorija vėliau buvo papildyta viešojo pasirinkimo teorijos prielaidomis. Antros kartos fiskalinio federalizmo teorijoje dar yra atsižvelgiama į viešosios politikos formuotojų motyvacijos pokyčius ir dėl jos kylančius valdžios sutrikimus (angl. *government failure*) – moralinį neatsakingumą (angl. *moral hazard*) ir lobizmą<sup>34</sup>. Vertinant, kurias politikos sritis derėtų finansuoti iš ES biudžeto, rei-

<sup>28</sup> Baltušnikienė J., *Fiskalinės decentralizacijos teoriniai ir metodologiniai aspektai*, 2004, <<http://www.lb.lt/baltusnikiene>>, 2014 10 12.

<sup>29</sup> Ten pat, p. 93.

<sup>30</sup> Whyman, p. 3.

<sup>31</sup> Ten pat, p. 15.

<sup>32</sup> Ten pat, p. 15.

<sup>33</sup> Oates W. E., *Fiscal Decentralization and Economic Development: Some Reflections*, 2002, <<http://www.siepraweb.it/siepr/images/joomd/1398076615132.pdf>>, 2014 10 12.

<sup>34</sup> Weingast B. R., *Second Generation Fiscal Federalism: Political Aspects of Decentralization and Economic Development*, 2013, <[http://policydialogue.org/files/publications/Second\\_Generation\\_Fiscal\\_Federalism.pdf](http://policydialogue.org/files/publications/Second_Generation_Fiscal_Federalism.pdf)>, 2015 02 10.



kėtų atkreipti dėmesį ir į politinės ekonomijos teorijose išskiriamo tokio veiksnio kaip žalinga šalių narių konkurencija įtaką. Galiausiai, svarbu įvertinti, ar, netgi esant visiems finansavimui centralizuoti palankiems veiksniams, savanoriško bendradarbiavimo galimybė nėra tikėtina. Straipsnyje laikomasi prielaidos, kad centralizuotai turėtų būti finansuojamos tik tos viešosios politikos sritys, kurios „pereis“ tą subsidiarumo ir proporcingumo testą. Toliau išsamiau pristatoma kiekviena subsidiarumo ir proporcingumo testo dalis ir įvertinama, kurios viešosios politikos sritys ir kiek turėtų būti finansuojamos iš centrinės valdžios (t. y. ES) biudžeto.

### *1.1. Pirmosios kartos fiskalinis federalizmas*

Fiskalinis federalizmas iš esmės yra normatyvinė, o ne pozityvistinė teorija, aiškinanti, „kaip turėtų būti“, o ne „kodėl taip yra“. Fiskalinio federalizmo teorijoje yra išskiriami du viešųjų finansų valdymo lygiai – centrinis ir vietos. Šios teorijos tikslas yra nustatyti, kuriuo lygmeniu, kokias biudžeto funkcijas dera finansuoti, kad išsikelti tikslai būtų kokybiškai pasiekti su mažiausiomis sąnaudomis<sup>35</sup>. Bendriausia prasme yra išskiriamos dvi pagrindinės priežastys, kurios, remiantis fiskalinio federalizmo teorija, gali paskatinti finansų centralizaciją – masto ekonomijos siekis ir šalių sienas peržengiantys išorės padariniai<sup>36</sup>. O štai viešųjų finansų decentralizacija yra veiksmingesnė tada, kai yra ypač dideli piliečių preferencijų skirtumai. Centralizuojant finansų valdymą masto ekonomiją galima pasiekti, kai mažėja ribiniai „produkcijos“ gamybos kaštai arba, daugėjant vartotojų, didėja jų gaunamas pasitenkinimas (pvz., tinklo produktai). Tačiau tokiu atveju dažnai, nors ir nebūtinai, yra prarandamas lankstumas – siūlomas „produktas“ geriausiai atitinka vidutinio var-

<sup>35</sup> Musgrave R. A., *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, McGraw-Hill, 1959.

<sup>36</sup> Ten pat.

totojo poreikius, tačiau trūksta pasiūlos įvairovės. Tad, kai piliečių preferencijos labai heterogeniškos, siūloma viešąsias paslaugas teikti (o dažniausiai ir finansuoti) decentralizuotai. Galiausiai, esant valstybių sienas peržengiantiems išorės padariniams (tarkime, oro taršos ar krašto apsaugos atveju), jeigu negalima šių padarinių internalizuoti ar privačiai susitarti dėl jų kompensavimo, būtina centralizuotai vykdyti išorės padarinių apmokestinimą / subsidijavimą.

Bendriausia prasme, remiantis tradicine (arba pirmosios kartos) fiskalinio federalizmo teorija, yra teigiama, jog centralizuotai būtina vykdyti dvi biudžeto funkcijas: makroekonominio stabilizavimo funkciją ir perskirstymo funkciją<sup>37</sup>. Trečiąją biudžeto funkciją, t. y. paskirstymą, geriausia yra vykdyti vietos lygmeniu<sup>38</sup>. Analitiškai šias funkcijas atskirti galima tik sąlygiškai: joms atlikti skirtos viešosios politikos priemonės dažnai susipina, jų apimtis dėl istorinių, politinių ir kitų priežasčių kiekvienoje valstybėje skiriasi, o ypač galima ginčytis dėl šių funkcijų pagrindimo. Toliau kiekviena šių funkcijų aptariama išsamiau, paaiškinant pagrindinius fiskalinio federalizmo argumentus, taikomus renkant, kuriuo lygmeniu veiksmingiausia jas finansuoti.

Makroekonominio stabilizavimo funkcijos tikslas yra sušvelninti ekonomikos augimo cikliškumą ir išvengti ilgalaikio nedarbo bei infliacijos. Šių tikslų siekiama vykdam pinigų (monetarinę) ir išdo (fiskalinę) politikas. Makroekonomikos stabilizavimo funkciją siūloma finansuoti centralizuotai pirmiausia todėl, kad paprastai centrinė valdžia yra atsakinga už pinigų pasiūlos ir palūkanų normos reguliavimą. Šią atsakomybę perleidus pavienėms vietos valdžioms, būtų galima tikėtis didesnio nestabilumo, prekybos sulėtėjimo<sup>39</sup>. Be to, monetarinę anticiklinę politiką, kai ekonominiai regionų ciklai

---

<sup>37</sup> Oates W. E., „An Essay on Fiscal Federalism“, *Journal of Economic Literature* 37 (3), 1999, p. 1120–1149.

<sup>38</sup> Ten pat.

<sup>39</sup> McKinnon R. I., „Monetary and Exchange Rate Policies for International Financial Stability: A Proposal“, *The Journal of Economic Perspectives* 2 (1), 1988, p. 83–103.

sutampa, efektyviausia vykdyti būtent centriniu lygmeniu. Svarbu paminėti, kad, tam tikromis aplinkybėmis, kilus būtinybei vykdyti fiskalinę anticiklinę politiką tarp regionų, tai atlikti yra efektyviausia centriniu lygmeniu<sup>40</sup>. Persikirstymą galima būtų vykdyti ir sudarius tarprejoninius susitarimus tačiau tokiems susitarimams pasiekti prireiktų daugiau laiko, kiltų didesnė zuikiavimo grėsmė (tarkime, vienam regionui sutikus paremti kitą, krizės kamuojamą, iš to išloštų visi prie paramos neprisidėję, tačiau prekiaujantys su paremtuoju, regionai). Anticiklinę fiskalinę politiką vietos valdžia galėtų vykdyti didindama savo skolą, tačiau vietos valdžios galimybės skolintis dažnai yra ribojamos (tiek šalies įstatymų, tiek finansų rinkų rodomo mažesnio pasitikėjimo šiais vietos žaidėjais ir dėl to kylančiomis skolinimosi kainomis), o centrinė valdžia gali skolintis kur kas palankesnėmis sąlygomis<sup>41</sup>. Vietos valdžios galimybes skolintis taip pat riboja gamybos veiksmų mobilumas. Teigiama, jog didėjanti vietos skola gali paskatinti gamybos veiksmus perkelti į kitus regionus ir ilguoju laikotarpiu apriboti įsiskolinusio regiono augimo galimybes<sup>42</sup>. Pažymima, kad, vietos lygmeniu finansuojant fiskalinę stabilizavimo politiką, atsiranda išorės pasekmių: teigiamus šios politikos rezultatus jaučia ne tik vietos, bet ir aplinkiniai regionai, tačiau jos sąnaudas padengti turi vietos gyventojai<sup>43</sup>. Tačiau neoklasikų ekonomistų darbuose randama nemažai argumentų prieš centrinės valdžios teikiamą finansinę pagalbą sprendžiant išorės ekonominių šokų sukeltas problemas ar prieš vietos valdžios skolinimąsi. Teigiama, kad rinkos jėgos yra pajėgios spręsti šias problemas, jeigu vietos ar centrinė valdžia sugeba užtikrinti pakankamą vietos atlyginimų ir kainų lankstumą ir / ar darbo jėgos mobilumą<sup>44</sup>.

---

<sup>40</sup> Oates, 1999.

<sup>41</sup> Ten pat.

<sup>42</sup> Whyman, p. 2.

<sup>43</sup> Begg, 2009.

<sup>44</sup> Whyman, p. 4.

Kita biudžeto funkcija, kurią, remiantis fiskalinio federalizmo teorija, būtų naudinga perkelti į centrinį lygmenį, yra pajamų perskirstymas tarp skirtingų socialinių sluoksnių gyventojų siekiant socialinio teisingumo (nepainioti su perskirstymu, vykdomu siekiant stabilizuoti ekonomiką). Šios funkcijos perkėlimas į centrinį lygmenį motyvuojamas tuo, jog didelis gyventojų ir kapitalo mobilumas užkerta kelią efektyviam pajamų perskirstymui vietos lygmeniu<sup>45</sup>. Teigiama, kad pajamų perskirstymą vykdant vietos lygmeniu, socialinės paramos recipientai koncentruosis tuose regionuose, kuriuose pajamų perskirstymas yra didesnis, o socialinės paramos donorai – ten, kur pajamos perskirstomos minimaliai<sup>46</sup>. Toks gyventojų pasiskirstymas lemtų, jog socialiai dosnių regionų biudžetai, tikėtina, bus deficitiniai<sup>47</sup>. Kitas veiksnys, apribojantis vietos valdžios galimybes surinkti mokesčius į biudžetą, yra kapitalo mobilumas. Regionai, tarpusavyje konkuruodami dėl mobilaus kapitalo, turėtų būti linkę mažinti jo apmokestinimą. Šiai žalingai konkurencijai apibūdinti dažnai vartojama sąvoka „lenktynės iki dugno“ (angl. *race to the bottom*). Galimas tokių lenktynių padarinys – regresiniai mokesčiai, neproporcingai didelis darbo ir neproporcingai mažas kapitalo apmokestinimas, karpomos išlaidos socialinei apsaugai<sup>48</sup>. Autoriai teigia, kad, nepaisant teorinių įžvalgų, praktikoje perskirstymo politika vietos lygmeniu yra įgyvendinama gana plačiu mastu<sup>49</sup>. Atlikti empiriniai tyrimai rodo, jog yra neigiamas ryšys tarp vietos lygmeniu organizuojamo perskirstymo masto ir gyventojų apmokestinamųjų pajamų mobilumo elastingumo (elastingumas apskaičiuojamas stebint, kaip, keičiantis pajamų mokesčio dydžiui, kinta apmokestinamųjų pajamų

---

<sup>45</sup> Oates, 1999.

<sup>46</sup> Ten pat.

<sup>47</sup> Oates W. A., „Assistance to the Poor in a Federal System“, *Journal of Public Economics* 32, 1987, <<http://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/26755/0000307.pdf?sequence=1>>, 2015 02 10.

<sup>48</sup> Whymas, p. 24.

<sup>49</sup> Ten pat, p. 14.

dydis ir gyventojų migracijos intensyvumas)<sup>50</sup>. Naujosios politinės ekonomijos darbuose galima rasti argumentų prieš perskirstymo funkcijos perkėlimą į centrinį lygmenį. Teigiama, kad decentralizuotas sprendimų priėmimas gali būti naudingas išlaikant regionus kartu federacinėse valstybėse. Esant dideliems pajamų skirtumams tarp regionų, centralizuotai vykdomas perskirstymas gali sukelti baimę, jog turtingesniųjų regionų gyventojų pajamos bus nusavintos, o tai savo ruožtu įkvėptų separatistines nuotaikas<sup>51</sup>. Svarbu paminėti, kad perskirstymas gali būti tiek vertikalus (tarp skirtingų socialinių grupių), tiek horizontalus (tarp skirtingo išsivystymo lygio regionų)<sup>52</sup>. Horizontalusis perskirstymas yra mažiau teoriškai ir praktiškai pagrįstas: nėra pakankamai argumentų ir įrodymų, rodančių, jog visam regionui skiriamas tikslinis finansavimas pirmiausia pagerins to regiono skurstančiųjų padėtį.

Valstybė apsiima atlikti paskirstomąją funkciją tais atvejais, kai susiklosto privačios rinkos ydos ir valstybės proporcingas įsikišimas šias ydas padeda įveikti. Paskirstymo funkciją paprastai siūloma perduoti vietos lygmeniui<sup>53</sup>. Ši išvada remiasi prielaida, kad centrinė valdžia nustatys visiems regionams vienodą teikiamų viešųjų prekių ar paslaugų apimtį bei sudėtį. Ši prielaida aiškinama tuo, jog centrinė valdžia, pirma, nėra visiškai racionali ir, antra, dėl visuomenės spaudimo ar įstatymų apribojimų negali skirtingiems regionams diferencijuotai teikti paslaugų bei prekių, nes tai būtų suprantama kaip vieno regionų diskriminavimas kitų atžvilgiu<sup>54</sup>. Esant nediferencijuotam prekių ir paslaugų teikimui, dėl labai besiskiriančių regionų gyventojų preferencijų viešojo sektoriaus teikiamų gėrybių apimtis nebus

---

<sup>50</sup> Gordon R. H., *Income Redistribution in a Federal System of Governments*, 2012, <<http://econweb.ucsd.edu/~jbcullen/research/Redistr.pdf>>, 2015 02 10.

<sup>51</sup> Begg, p. 25.

<sup>52</sup> Ten pat.

<sup>53</sup> Oates., 1999.

<sup>54</sup> Ten pat.

optimali ir bus prarandama dalis vartotojų gerovės. Teigiama, kad vietos lygmens viešųjų finansų valdytojai, būdami arčiau paslaugos gavėjo, geriau išmano gyventojų poreikius ir, atsižvelgdami į juos, gali koreguoti viešųjų paslaugų teikimo mastą bei kokybę<sup>55</sup>. Be to, esant skirtumų tarp įvairiuose regionuose teikiamų viešųjų paslaugų paketų, vartotojui suteikiama didesnė pasirinkimo galimybė. Vartotojams migruojant tarp rajonų, o rajonams keičiant viešųjų paslaugų lygį, galiausiai turėtų nusistovėti tokia pusiausvyra, kuri geriausiai atitinka skirtingų vartotojų poreikius. Taigi paskirstymo funkcijos perkėlimas į vietos lygmenį yra grindžiamas didesniu vietos lygmens veikėjų informuotumu ir galimybių rinktis vartotojui suteikimu. Empiriniuose tyrimuose fiksuojamas ryšys tarp didesnės viešųjų paslaugų finansavimo decentralizacijos ir stipresnio regionalistinio identiteto<sup>56</sup>. Galiausiai, vietos lygmeniu finansuojant viešąsias paslaugas yra ypač svarbu, kad naudos gavėjas ir mokesčių mokėtojas būtų tas pats asmuo, t. y. viešojo paslauga turi pasižymėti „atskiriamumo“ savybe<sup>57</sup>. O viešosios gėrybės (angl. *public goods*) ar visų turto (angl. *common pool resources*) atveju, kai viešojo sektoriaus teikiama gėrybe gali naudotis kitų regionų gyventojai, paskirstymo funkciją atliekant vietos lygmeniu gali rasti daug zuikiautojų.

### *1.2. Antros kartos fiskalinis federalizmas ir viešojo pasirinkimo teorija*

Pirmos kartos fiskalinis federalizmas yra kritikuojamas, kad neskiria pakankamai dėmesio viešosios politikos formuotojų motyvacijos veiksniai – neaptariaami tokie reiškiniai kaip moralinis neatsakingumas ar lobizmas. Antrosios kartos fiskalinio federalizmo teorijoje normatyviniai teorijos aspektai yra derinami su pozityvistinėmis viešojo pasirinkimo teorijos įžvalgomis.

---

<sup>55</sup> Ten pat.

<sup>56</sup> Whyman, p. 30.

<sup>57</sup> Begg, 2009.

Vertinant iš teorinės perspektyvos, federacinėje struktūroje susidaro palankios sąlygos neatsakingam vietos politikų skolinimuisi. Vietos jurisdikcijos, būdamos didesnio darinio dalys, gali pagrįstai tikėtis, kad, iškilus bankroto rizikai, centrinė valdžia suteiks joms finansinę pagalbą<sup>58</sup>. Rinkos žaidėjai, turėdami panašius lūkesčius, gali nuvertinti kylančias skolinimo rizikas ir dėl to sudaryti galimybes vietos valdžiai pigiau skolintis<sup>59</sup>. Pigus skolinimasis ir finansinės pagalbos perspektyvos skatina fiskalinį neatsakingumą<sup>60</sup>. Šią tikimybę mažinantys veiksniai yra centrinės valdžios, kaip neteikiančios finansinės pagalbos, reputacija, įstatymais ribojamos galimybės teikti pagalbą ar viešųjų finansų centralizacija<sup>61</sup>. Moralinis neatsakingumas, kaip parodė Graikijos ir kitų pietinių Europos šalių pavyzdžiai, Europos Sąjungoje yra labai opi problema. Jos mastą didina dvi priežastys: 1) finansų rinkose euro zonos šalys nebuvo diferencijuojamos, 2) bendro ES piliečių identiteto trūkumas. Šalių, kurių indėliai į ES biudžetą ir ESM yra santykinai maži, rinkėjai nėra suinteresuoti jiems atstovaujančių politikų fiskaline drausme, nes gaunama finansinė parama iš ES ar ESM yra finansuojama kitų šalių mokesčių mokėtojų pinigais. Nėra suvokiama, kad, neefektyviai naudojant ES ar ESM finansus, yra prarandama dalis visų ES piliečių gerovės<sup>62</sup>.

Tipiška demokratiinių valstybių problema – neefektyvus viešųjų išteklių naudojimas, siekiant užsitikrinti gerai organizuotų interesų grupių palaikymą<sup>63</sup>. Interesų grupių lobizmas gali iškreipti tiek centrinės, tiek vietos valdžios sprendimus. Viešojo pasirinkimo teorija leidžia paaiškinti, kaip nepagrįstos ekonominės naudos siekimas

---

<sup>58</sup> Hinarejos, p. 4.

<sup>59</sup> Ten pat, p. 4.

<sup>60</sup> Heinemann F., Mohla P., Osterloha S., „Reforming the EU Budget: Reconciling Needs with Political-Economic Constraints“, *Journal of European Integration*, 2010.

<sup>61</sup> Hinarejos.

<sup>62</sup> Ten pat.

<sup>63</sup> Whyman, p. 48.

(angl. *rent-seeking*) tampa didėjančio biudžeto deficito priežastimi<sup>64</sup>. Aptariamoji problema yra ypač aktuali silpnoms koalicinėms vyriausybėms, nes, tokiomis sąlygomis siekiant sutarimo, būtina įtikinti įvairioms politikų atstovaujamoms interesų grupėms<sup>65</sup>. Siekiant sušvelninti neigiamą lobizmo įtaką, rekomenduojama politikos sritis finansuoti tuo valdžios lygmeniu, kuriuo interesų grupėms sunkiausia mobilizuotis (jų preferencijos ypač išsiskiria) ir vyksta intensyviausia konkurencinė kova tarp jų<sup>66</sup>. ES atveju kiekvieną šalį narę galima būtų laikyti atskira interesų grupe, siekiančia maksimizuoti iš ES finansavimo gaunamą naudą. Didžiausi finansų panaudojimo efektyvumo nuostoliai galimi tose politikos srityse, kuriose didžiausia finansavimo dalis yra skiriama konkrečioms šalims ar tų šalių gyventojams. Iš tokių politikos sričių paminėtinos bendroji žemės ūkio politika ar sanglaudos politika, iš kurių tradiciškai daugiausia laimi Pietų Europos šalys, Prancūzija bei Vidurio ir Rytų Europa. O štai tose politikos srityse, kuriose dėl finansavimo konkuruojama visos ES mastu arba visos šalys gauna vienodą naudą, efektyvumo nuostoliai mažiau tikėtini. Tokių politikų pavyzdžiai – konkurencingumo ir bendros rinkos, tyrimų ir inovacijų, aplinkosaugos, krašto apsaugos, paramos užsienio šalims ir kaimynystės politikos<sup>67</sup>. Lobizmas nacionalinių šalių mastu gali turėti mažesnę neigiamą poveikį ir todėl, kad, remiantis empiriniais įrodymais bei teorinėmis įžvalgomis, rinkėjas-mokesčių mokėtojas yra kur kas geriau informuotas apie „arčiau“ jo esančio nacionalinio biudžeto išlaidas nei apie ES lygmens išlaidas. Dėl to šalių narių politikai susiduria su didesniu piliečių priešinimusi neefektyviam viešųjų išteklių naudojimui<sup>68</sup>.

---

<sup>64</sup> Ten pat, p. 48.

<sup>65</sup> Ten pat, p. 48.

<sup>66</sup> ECORYS.

<sup>67</sup> ECORYS.

<sup>68</sup> Niskanen W. A., *Starve the Beast 'Does Not Work*, CATO Policy Report, 2004; Mueller D. C., *Public Choice III*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.



Apibendrinant – atsižvelgiant į antros kartos fiskalinio federalizmo įžvalgas, lobizmo ir moralinio neatsakingumo argumentus galima būtų naudoti prieš fiskalinės stabilizavimo ir anticiklinės politikos, bendrosios žemės ūkio bei sanglaudos politikų finansavimą iš ES biudžeto.

### *1.3. Atskaitingumas visuomenei*

Pateikiama nemažai įrodymų, jog piliečių iniciatyvumas bei įtaka viešosios politikos formuotojams didėja, šiems esant „arčiau“ jų atstovaujamos visuomenės<sup>69</sup>. Remiantis šiais įrodymais galima teigti, kad yra pageidautinas didesnis decentralizacijos mastas, negu galima būtų tikėtis vadovaujantis vien ekonominiais argumentais<sup>70</sup>. Tačiau tokiu atveju kyla pagrįstas klausimas: kokia apimtimi dera siekti piliečių įtraukimo tikslo, aukojant dalį sistemos efektyvumo? Šis klausimas turi stiprią vertybinę dimensiją, tad atsakymo į jį vertėtų ieškoti pačios visuomenės demokratiškai priimtuose sprendimuose.

ES atveju siekiama išlaikyti šalių narių suverenumą. Šalys narės savanoriškai apsisprendžia dalį nacionalinių kompetencijų perleisti ES, tačiau tai daroma maža apimtimi, apeinant jautriausias viešosios politikos sritis<sup>71</sup>. Esminiai sprendimai dėl šalių narių integracijos priimami tarpvyriausybiniuose derybose visuotiniu sutarimu. Tokio integravimosi proceso padarinys – santykinai mažas, per pastaruosius kelis dešimtmečius beveik nedidėjęs arba net mažėjęs ES biudžetas. Verta pasakyti, jog, norėdami įgyvendinti nepopuliarias, tačiau būtinas reformas, šalių narių politikai gali siekti, kad sprendimai dėl šių politikų būtų priimami ES lygmeniu, taip apribojant galimą visuomenės pasipriešinimą<sup>72</sup>. Vaubelis pateikia kelis tokių atvejų pavyzdžius:

---

<sup>69</sup> Whyman, p. 31.

<sup>70</sup> Ten pat, p. 31.

<sup>71</sup> Begg, 2009.

<sup>72</sup> Martin L. L., *International and Domestic Institutions in the EMU Process*, Eichengreen B., Frieden J. (eds.), *The Political Economy of European Monetary Unification*, Westview Press: Boulder, 1994.

Europos Komisijai buvo perduotos spręsti žemės ūkio subsidijavimo, protekcionizmo ir kartelių reguliavimo politikų problemas<sup>73</sup>.

#### *1.4. Makroekonominio stabilizavimo funkcija ES biudžete*

ES nėra įprasta federacinė valstybė, tad vertėtų kritiškiau įvertinti makroekonominio stabilizavimo funkcijos perkėlimą į ES biudžetą. Pirmiausia, dalis ES šalių narių vykdo atskirą pinigų politiką ir puiškiai su ja susitvarko: valiutų kursai yra pakankamai stabilūs, užtikrinama santykinai nedidelė infliacija. Netgi tapus euro zonos narėmis (t. y. įsivedus valiutą), nėra pastebimas prekybos suintensyvėjimas<sup>74</sup>, o tai reiškia, kad šalių narių lygiu vykdoma pinigų politika nebūtinai kenkia prekybai. Be to, kol ES šalių narių ekonominiai ciklai ganėtinai skiriasi, centriniu lygmeniu vykdyti stabilizavimo politiką reguliuojant pinigų kiekį ir palūkanas būtų neįmanoma. Išimtis gali būti euro zonos šalys, kurios naudoja bendrą valiutą, o dėl patirto asimetrinio šoko ir galimybių skolinis tarptautinėse finansų rinkose praradimo joms prisireikė finansinės paramos. Tokios paramos suteikimas, neturint centralizuotos pervedimų sistemos, užtruko ar buvo organizuojamas neefektyviai ir, kai kurių kritikų teigimu, išaiškėjo būtinybė įgalinti ES institucijas spręsti tokio pobūdžio problemas<sup>75</sup>. Šiuo atžvilgiu centralizuotai vykdomas perskirstymas turėtų tam tikrų pranašumų efektyvumo atžvilgiu. Tačiau būtų būtina riboti euro zonos narių galimybes didinti biudžeto skolą, nes dėl centriniu būdu vykdomų pervedimų (ar, tarkime, centralizuoto skolinimosi euro

<sup>73</sup> Whyman, p. 51.

<sup>74</sup> Silva J. S., Tenreiro S., „Currency Unions in Prospect and Retrospect“, *Annual Review of Economics* 2, 2010.

<sup>75</sup> Bauer M. W., Becker S., „Implementing an Ever Stricter Union: The Role of the European Commission in the EU's Response to the Financial and Economic Crisis“, *EU Administration and Multi Level Governance*, 2013, <[http://www.ias-iisa.org/egpa/wp-content/uploads/020\\_BAUER-The\\_Role\\_of\\_the\\_European\\_Commission\\_in\\_the\\_EU%E2%80%99s\\_Response-82PSGXIV.pdf](http://www.ias-iisa.org/egpa/wp-content/uploads/020_BAUER-The_Role_of_the_European_Commission_in_the_EU%E2%80%99s_Response-82PSGXIV.pdf)>, 2014 10 12.

obligacijų atveju) tarp regionų nepagrįstai padidėtų šalių narių polinkis išlaidauti<sup>76</sup>. Šiuo metu Europos Sąjungai yra siūlomi du alternatyvūs neoptimalios valiutų erdvės ir asimetrinių šokų keliamų problemų sprendimo variantai: ES centrinės valdžios vykdomos priežiūros modelis ir klasikinio fiskalinio federalizmo modelis<sup>77</sup>. Pirmasis modelis yra orientuotas tik į asimetrinių šokų keliamų problemų sprendimą: tarpvyriausybinių susitarimų pagrindu sukurtas Europos stabilumo mechanizmas (toliau – ESM) šalims narėms laiduoja finansinę pagalbą kilus šalies bankroto grėsmei ar bankinio sektoriaus rekapitalizacijai, mainais už šią pagalbą šalys narės įsipareigoja vykdyti Europos Komisijos ir sutartyse įtvirtintus reikalavimus (naudojamos tokios priemonės kaip europinis semestras, makroekonominio disbalanso ar paviršinio disbalanso procedūros ir kt.). Vykdam šalių narių politikų ir išlaidų priežiūrą, yra minimizuojama moralinio neatšakingumo rizika<sup>78</sup>. Svarbu paminėti, jog ESM yra tarpvyriausybinė organizacija, jos biudžetas neįeina į ES biudžeto sudėtį. Alternatyvus, t. y. fiskalinio federalizmo, modelis apima makroekonominio stabilizavimo funkcijos perkėlimą į ES lygmenį ir atskiro finansavimo jai ES biudžete skyrimą. Šis modelis remiasi silpnesne šalių narių vykdomų politikų kontrole. Įgyvendinus šį modelį, finansai iš biudžeto perteklių turinčių regionų galėtų būti pervedami į deficitinius regionus, taip sprendžiant tiek asimetrinių šokų, tiek struktūrinių ekonominių netolygumų problemas. Turint omenyje, kad šiuo metu ES biudžetas sudaro tik apie 1 % ES BVP ir yra stiprus šalių narių pasipriešinimas biudžeto didinimui, makroekonominio stabilizavimo funkcijos įgyvendinimas, diegiant fiskalinio federalizmo modelį, yra sunkiai įmanomas. Kadangi šiuo metu šalys narės yra pasirinkusios įgyvendinti pirmąjį, t. y. priežiūros, modelį, toliau straipsnyje yra laikomasi

<sup>76</sup> Begg Iain, *New Demands for EU Spending: Justifiable or Fanciful?*, European Institute, LSE, 2009.

<sup>77</sup> Hinarejos, p. 18–19.

<sup>78</sup> Whyman, p. 2–3.

požiūrio, kad makroekonominio stabilizavimo politika (kalbant apie fiskalines šios politikos priemones) neturėtų būti finansuojama iš ES biudžeto, siekiant, kad nesidubliuotų ESM ir ES funkcijos. Monetarinės šios funkcijos priemonės, taikomos euro zonos šalims, turėtų būti finansuojamos iš ES biudžeto, tačiau joms skiriamas finansavimas nebus didelis, nes šioms priemonėms įgyvendinti nereikia didelių išlaidų (daugiausia tik administraciniam aparatui išlaikyti).

### *1.5. Perskirstymo funkcija ES biudžete*

ES lygiu vykdyti pajamų perskirstymą tarp gyventojų būtų nelengva. Pirmiausia dėl to, kad skirtingų šalių gyventojų požiūriai į perskirstymo lygį labai skiriasi<sup>79</sup>. Tarkime, Skandinavijoje siekiama didesnės socialinės lygybės, o anglosaksiškosiose šalyse neatsiejama vietos kultūros dalis yra asmens laisvė ir maži mokesčiai. Kita priežastis, kodėl ES lygmeniu vykdoma perskirstymo politika būtų neefektyvi, – dideli vidutinių pajamų ir skurdo lygio skirtumai tarp šalių<sup>80</sup>. Nustačius vienodą paramos sumą visų šalių nepasiturintiems gyventojams, kiltų rimta grėsmė vietos ekonomikos stabilumui. Galiausiai, net ir susitarus dėl skirtingų socialinės paramos lygių, greičiausiai rastųsi nemažai kaltinimų vienas šalis diskriminuojant kitų atžvilgiu. Apskritai, ES lygiu gyventojų migracija (pagrindinė priežastis kitu atveju imtis centralizuoto perskirstymo) nėra labai intensyvi<sup>81</sup>. Bent kol kas socialinės paramos gavėjai ir donorai nėra išsisluoksniavę tarp šalių narių, tad šalies mastu galima įgyvendinti efektyvią perskirstymo politiką. Perskirstymo politikos įgyvendinimą ES lygiu riboja ir santykinai nedidelis ES biudžetas.

<sup>79</sup> Svallfors S., *Welfare Attitudes in Europe: Top Line Results from Round 4 of the European Social Survey*, 2012, <[http://www.europeansocialsurvey.org/docs/findings/ESS4\\_toplines\\_issue\\_2\\_welfare\\_attitudes\\_in\\_europe.pdf](http://www.europeansocialsurvey.org/docs/findings/ESS4_toplines_issue_2_welfare_attitudes_in_europe.pdf)>, 2014 10 12.

<sup>80</sup> Eurostat.

<sup>81</sup> *Index mundi*, <<http://www.indexmundi.com/map/?v=27&r=eu&l=en>>, 2014 10 12.

ES įgyvendinamas horizontalusis, o ne vertikalus perskirstymas, t. y. perskirstoma tarp šalių narių, o ne gyventojų. Teigiama, kad horizontalus perskirstymas padidintų šalių narių politinį ir socialinį solidarumą, ekonomiškai labiau išsivysčiusiems regionams perimant dalį mažiau išsivysčiusių regionų finansinės naštos<sup>82</sup>. Šiuo pagrindu yra įgyvendinama sanglaudos politika. Tačiau teigiama ir kad horizontalusis perskirstymas nebūtinai pagerina skurdžiausių visuomenės sluoksnių padėtį ekonomiškai atsiliekančiose šalyse narėse<sup>83</sup>.

### *1.6. Paskirstymo funkcija ES biudžete*

ES lygmeniu vykdyti paskirstomąją biudžeto funkciją siūloma tada, kai taip arba galima pasiekti masto ekonomiją, arba dėl išorės padarinių<sup>84</sup>, arba yra teikiama viršnacionalinė viešoji gėrybė ir mažai skiriasi piliečių preferencijos<sup>85</sup>. Tipiniai masto ekonomijos pavyzdžiai galėtų būti: ypač brangūs tarptautiniai moksliniai projektai, kaip antai GALILEO ar CERN, ar investicijos į infrastruktūrą, kuri duoda ekonominę grąžą tik tada, kai šia infrastruktūra naudojasi labai didelis skaičius asmenų. Tipiniai išorės padarinių pavyzdžiai: mokslinių atradimų teikiama nauda visam pasauliui, oro tarša ir t. t. ES lygiu taip pat siūloma finansuoti viešąsias gėrybes, kurių vartotojų neįmanoma atskirti šalių lygmeniu, tarkime, gynybą, bendrųjų žuvų išteklių kontrolę ar tokias netradicines viešąsias gėrybes kaip „bendra rinka“<sup>86</sup>.

Galimybės ES lygiu finansuoti tikrąsias viršnacionalines viešąsias gėrybes riboja santykinai nedidelis ES biudžetas. Tai iš esmės reišk-

---

<sup>82</sup> Whyman, p. 3.

<sup>83</sup> Begg, 2009.

<sup>84</sup> Alesina A., *Is Europe going too far?*, 1999, <<http://www.uib.es/depart/deaweb/personal/profesores/personalpages/joanrossello/Docencia/Aplicada/alesina-wacziarg.pdf>>, 2014 10 12.

<sup>85</sup> Begg, 2009.

<sup>86</sup> Ten pat.

čia, kad, renkantis tarp tokių sričių kaip bendra gynybos ar užsienio politika, aplinkosauga ar tyrimai ir inovacijos, finansavimas vienai sričiai gali būti didinamas tik kitos srities sąskaita<sup>87</sup>. Finansavimas bendrajai žemės ūkio ar sanglaudos politikai buvo didinamas siekiant paskatinti ES integraciją. Tarpvyriausybių derybų metu priimant kompromisinius sprendimus dėl pastarųjų politikų finansavimo svarbiausi buvo politiniai, o ne ekonominiai argumentai<sup>88</sup>. Staigus šių politikų finansavimo sumažinimas galėtų paskatinti dezintegracinius procesus ES ir mažintų šalių narių solidarumą. Tačiau pasakytina, jog finansavimas sanglaudos ir bendrajai žemės ūkio politikai mažinamas lėtesniu tempu nei galėtų būti dėl intensyvaus šalių narių lobizmo ES lygiu.

## ***2. Lyginamoji ES biudžetų analizė (2007–2014 metai)***

Toliau straipsnyje bus lyginami dviejų finansinių perspektyvų ES biudžetai: senosios finansinės perspektyvos 2007–2013 metų biudžetai ir pirmasis naujosios finansinės perspektyvos, t. y. 2014 metų, biudžetas. Verta pasakyti, jog 2014 metų biudžetas tik iš dalies reprezentuoja 2014–2020 Daugiametę finansinę perspektyvą. Atsižvelgiant į tai, kad jau 2007–2013 metais buvo nedidelių pokyčių, tikėtina, jog ir naujojoje finansinėje perspektyvoje metinių biudžetų struktūra šiek tiek kis. Dėl to straipsnyje daugiau dėmesio skiriama bendrai 2007–2014 metais fiksuojamai kitimo tendencijai. Biudžeto struktūros pokyčiai analizuojami vertinant septynias ES politikos sritis (žr. 1 lentelę, analizuojamos politikos sritys yra pabrauktos). ECORYS ataskaitoje pateikiamas keturiolikos politikos sričių normatyvinis įvertinimas, tačiau šioje analizėje dėl apimties apribojimų išsamiau aptariamos tik septynios, sudarančios 80 % viso ES biudže-

---

<sup>87</sup> Begg, 2009.

<sup>88</sup> Begg, 2009.

to. Siekiant, kad imtis atspindėtų svarbiausius trijų biudžeto funkcijų pokyčius, pasirinkta bent viena, didžiausią finansavimą gaunanti politikos sritis iš kiekvienos jų. Iš paskirstomajai biudžeto funkcijai priskiriamų politikos sričių atsitiktiniu būdu išsirinktos dar trys sritys: viena iš keturių su įverčiu „finansavimo nekeisti“ ir dvi iš šešių su įverčiu „finansavimą padidinti“.

1 lentelė. *ES politikos sritys*

Biudžeto funkcija	Politikos sritis	2007 m. ES biudžeto dalis (%)	ECORYS rekomendacijos dėl finansavimo ES lygiu (atskaitos taškas – 2007 metų ES biudžetas)
<i>Stabilizavimo</i>	1. <u>makroekonomikos stabilizavimas</u>	0,4	Finansavimo dydžio nekeisti
<i>Perskirstomoji</i>	2. <u>socialinių reikalų ir darbo</u> 3. <u>sanglaudos</u>	0,7 31,7	Nekeisti Labai sumažinti
<i>Paskirstomoji</i>	4. <u>konkurencingumo ir bendros rinkos</u> 5. <u>tyrimų ir inovacijų</u> 6. švietimo ir kultūros 7. aplinkosaugos 8. <u>žemės ūkio ir kaimo plėtros</u> 9. žuvininkystės ir laivybos 10. <u>susisiekimo / tinklų (energetikos, transporto, informacinės visuomenės ir pašto)</u> 11. sveikatos ir vartotojų teisių apsaugos 12. vidaus saugumo 13. krašto apsaugos 14. paramos užsienio šalims ir kaimynystės politikos	0,6  3,5 1,0 6,6 40,8 0,7 2,6   0,4 0,7 – 5,5	Nekeisti  Labai padidinti Nekeisti Labai padidinti Labai sumažinti Labai padidinti laivybai Labai padidinti  Nekeisti Nekeisti Padidinti Labai padidinti

*Šaltinis:* sudaryta autorės.

Straipsnyje taikoma ECORYS ataskaitoje (ir ES biudžete) naudojama politikos sričių skritis (išsamiau – priede). ECORYS ataskaitoje pateikiamos rekomendacijos, kurioms iš šių sričių, 2007 metų biudžetą laikant atskaitos tašku, ateityje reikėtų didinti, mažinti ES finansavimo dydį ar jo nekeisti. Rekomendacijos formuluojamos remiantis subsidarumo ir proporcingumo testu, kurį sudaro keturi klausimai (skliausteliuose – kriterijaus kodas, vėliau naudojamas 2 lentelėje):

- Ar masto ekonomija ir išorės efektai pateisina viešųjų finansų centralizaciją ES lygiu? (1A)
- Ar neįmanomas savanoriškas šalių bendradarbiavimas? (3)
- Ar smarkiai skiriasi skirtingų šalių piliečių preferencijos? (1B)

2 lentelė. *Argumentai prieš ir už viešųjų finansų valdymo centralizavimą*

Eilės nume- ris	Centralizaciją skatinančios priežastys	Decentralizaciją skatinančios priežastys	Teorija
1A	Masto ekonomija ir išoriniai padariniai ES lygmens viešojo gėrybė		Fiskalinis federalizmas
1B		Preferencijų heterogeniškumas	
2A	Žalinga konkurencija Atskaitingumas visuomenei Lobizmas Politikos sričių komplementarumas		Viešojo pasirinkimo ir politinės ekonomijos teorijos
2B		Atskaitingumas visuomenei Moralinis neatsakingumas (angl. <i>moral hazard</i> ) Lobizmas	
3	Savanoriško bendradarbiavimo galimybė		
4	Proporcingumas		

Šaltinis: ECORYS ataskaita, 2008.



- Kokia mažiausia viešųjų finansų dalis turi būti perkelta į centrinį lygį, kad būtų pasiekti išsikelti tikslai? Ar politikos teikiama nauda viršija jos sąnaudas? (4)

Taip pat, atsižvelgiant į fiskalinio federalizmo kritiką, vertinant skirtingų politikos sričių finansavimą ES lygiu, yra atkreipiamas dėmesys į tokius veiksnius:

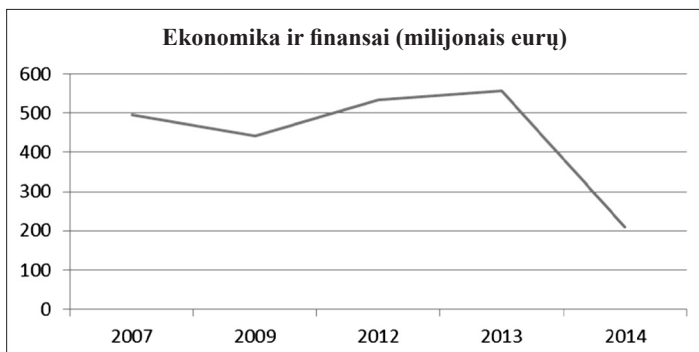
- Ar konkurencija tarp šalių nekenkia politikos finansavimo efektyvumui? (2A)
- Kuriuo finansavimo lygiu lobistų įtaka bus mažesnė? (2A/B)
- Ar politikos yra komplementarios? (2A)
- Ar vietos visuomenė pajėgi / yra linkusi kontroliuoti konkrečios politikos įgyvendinimą? (2B)
- Ar išteklių sujungimas nesukuria paskatų zuikianti ir neatsakingai skolintis („moral hazard“ problema)? (2B)

Apibendrintai argumentai prieš ir už centralizavimą pateikiami 2 lentelėje.

### 2.1. Ekonomikos stabilizavimas

Faktiškai finansavimas šiai politikos sričiai ilguoju laikotarpiu (2007–2014 metais) kito nedaug. Sumažėjimas 2014 metais yra nulėmtas nepriimto susitarimo, kokio dydžio finansavimą skirti biudžeto eilutei „Finansinės operacijos ir priemonės“ (biudžeto eilutė Nr. 01.04)<sup>89</sup>. Jeigu šiai biudžeto eilutei 2007–2013 metais bus skirtas vidutinis jai skiriamas dydis, tai bendras šiai politikos sričiai 2014 metais skiriamo finansavimo sumažėjimas bus tik apie 0,04 % (palyginti su 2007–2013 metų laikotarpiu). Galima daryti išvadą, kad, vertinant šią politikos sritį naujojoje finansinėje perspektyvoje, palyginti su ankstesniąja, matyti tęstinumas.

<sup>89</sup> European Parliament, „Definitive Adoption of the European Union’s General Budget for the Financial Year 2014“, *Official Journal of the European Union* 57, 2014, p. 651, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2014:051:FULL>>, 2014 10 12.



1 pav. ES finansavimo politikos sričiai „ekonomika ir finansai“ pokyčiai 2007–2014 metais

Šaltinis: sudaryta autorės.

Makroekonominio stabilizavimo politikos sričiai skiriamas palyginti nedidelis finansavimas ir šio dydžio nepasikeitimas naujojoje finansinėje perspektyvoje atitinka fiskalinio federalizmo principus. Galimos dviejų rūšių ekonomikos stabilizavimo priemonės: monetarinės (pinigų pasiūla, palūkanų normos koregavimas ir t. t.) ir fiskalinės (mokesčiai, pervedimai tarp regionų ir t. t.). Remiantis fiskalinio federalizmo principais, stabilizavimo funkcija, pasitelkiant monetarinę politiką, turėtų būti vykdoma centralizuotai tais atvejais, kai yra naudojamos bendra valiuta. Kitais atvejais dėl ekonomikos ciklų nulemtų preferencijų heterogeniškumo šią politiką efektyviau vykdyti decentralizuotai (nebent vietos politikai ima piktnaudžiauti pinigų leidybos teise). Fiskalines ekonomikos stabilizavimo priemones efektyviau taikyti centralizuotai tais atvejais, kai yra vykdoma centralizuota monetarinė politika (politikų komplementarumo argumentas, be to, šalių preferencijos tampa mažiau heterogeniškos), o rinkos nėra pakankamai integruotos, kad realiosios palūkanų normos efektas būtų kompensuotas realaus valiutos kurso efekto. Tačiau tokiu atveju didėja moralinis neatsakingumas – nesant apribojimų,

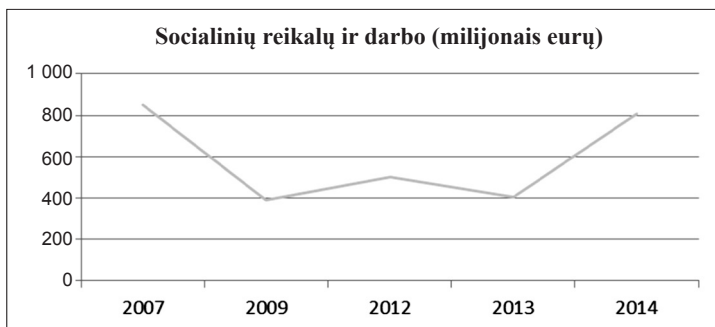
vietos vyriausybės bus labiau linkusios išlaidauti. Šiuo metu fiskalinės ekonomikos stabilizavimo priemonės (t. y. pervedimai tarp šalių) nėra finansuojamos iš ES biudžeto, o už šių priemonių vykdymą yra *de facto* atsakingas tarpvyriausybiniu susitarimu įsteigtas ESM. Iš biudžeto eilutės „Ekonomika ir finansai“ finansavimas skiriamas tik tokioms veikloms: palengvinti VMĮ (angl. *small and medium enterprises*) ar krizės kamuojamų trečiųjų šalių priėjimą prie finansų rinkų, vyriausybės paskolų, naudojamų specifinėms reikmėms, garantijoms ir t. t.

Galima daryti išvadą, kad, kol fiskalinio stabilizavimo funkcija nebus perkelta į ES biudžetą, remiantis fiskalinio federalizmo principais, šiai politikos sričiai finansavimo nereikėtų didinti ir jis turėtų išlikti santykinai mažas.

## 2.2. Socialinių reikalų ir darbo politika

Palyginti su 2007 metais, finansavimas šiai politikos sričiai 2014 metais beveik nepakito, o palyginti su visu praeitos finansinės perspektyvos laikotarpiu – šiek tiek padidėjo. Augimą nulėmė tai, kad buvo sukurtas naujas fondas skurstantiesiems (angl. *Fund for European aid to the most deprived*), kuriam 2014 metais skirta 500 milijonų eurų. Tokio fondo sukūrimą, remiantis fiskalinio federalizmo principais, galima būtų pateisinti, jei dėl ypač didelio gyventojų ir kapitalo mobilumo potencialūs paramos gavėjai bei paramos donorai koncentruotųsi skirtingose šalyse ir taip būtų užkirstas kelias įgyvendinti efektyvią perskirstymo politiką vietos lygiu. Europos Sąjungoje gyventojų mobilumas, palyginti su federacinėmis šalimis, yra santykinai nedidelis.

Tačiau krizės metu ir po jos ištis padidėjo socialinė atskirtis tarp Pietų ir Šiaurės Europos gyventojų, o kai kurios vyriausybės tapo nebepajėgios pasirūpinti visais šalies skurstančiaisiais. Bet tai nereiškia, kad skirtingų šalių gyventojų preferencijos tapo homoge-



2 pav. ES finansavimo „socialinių reikalų ir darbo“ politikos sričiai pokyčiai 2007–2014 metais

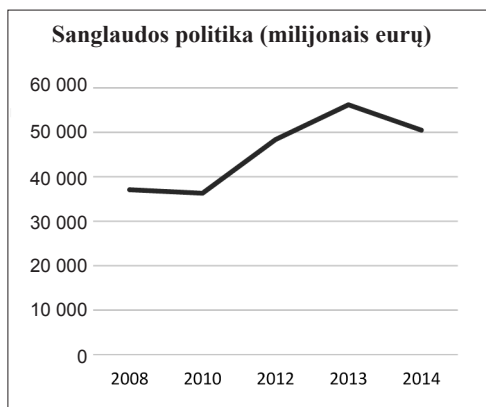
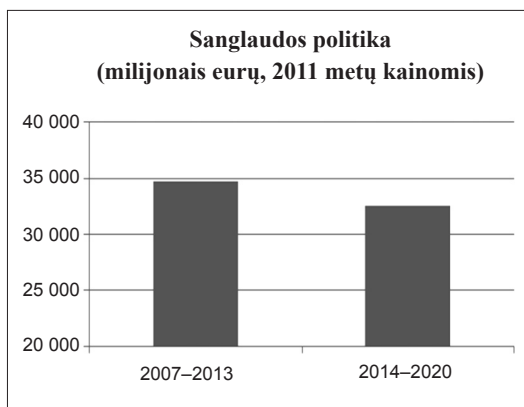
Šaltinis: sudaryta autorės.

niškesnės. Dėl preferencijų heterogeniškumo socialinės apsaugos ir darbo politiką efektyviau yra finansuoti vietos lygmeniu. Trumpuoju, pokriziniu, laikotarpiu sprendimas skirti ES finansavimą skurstantiesiems recesijos kamuojamose šalyse būtų iš dalies pateisinamas fiskalinio federalizmo požiūriu. Tačiau šiuo metu fondo parama teikiama visoms ES šalims, o ne vien kamuojamoms ekonomikos recesijos. Toks nediferencijuojantis požiūris yra neefektyvus ir neatitinka subsidiarumo principo, nes su finansinėmis problemomis nesusiduriančios vyriausybės galėtų užtikrinti veiksmingesnę šios programos finansavimą (dėl geresnio vietos gyventojų preferencijų išmanymo, mažesnių sandorio kaštų) nei finansuojant iš ES biudžeto.

Apibendrinus – finansavimo pokyčiai šioje politikos srityje tik iš dalies atitinka fiskalinio federalizmo principus.

### 2.3. Sanglaudos politika

Finansavimas, skiriamas sanglaudos politikai, naujojoje finansinėje perspektyvoje smarkiai sumažėjo (daugiau nei 22 milijardais eurų) (į bendrą sumą neįtraukiant 40 milijardų, skirtų Europos infrastrukt-



3 pav. *ES finansavimo sanglaudos politikai pokyčiai*

*Šaltinis:* sudaryta autorės.

tūros tinklų priemonei (angl. *Connecting Europe facility for transport, energy and ICT*), palyginti su visu 2007–2013 metų laikotarpiu. Nors 2014 metų biudžete šiai politikos sričiai skiriama pinigų suma yra beveik pusantro karto didesnė nei 2007 ar 2008 metų biudžetuose, 2015–2020 metais planuojamas didelis finansavimo mažinimas. Smarkiai padidėjo finansavimas, skiriamas ekonomiškai atsiliekantiems šalims narėms (žr. 3 lentelę).

**3 lentelė. Sanglaudos politikai skiriamas finansavimas pagal šalių grupes ir metus**

Šalių grupė	2007–2013 metų sanglaudos biudžeto dalis (%)	2014–2020 metų sanglaudos biudžeto dalis (%)
EU15	49	43
EU12	51	57

*Šaltinis:* sudaryta autorės.

Europos Sąjungos sutartyse įtvirtintas ES šalių narių solidarumas, o sanglauda yra laikoma vienu iš esminių ES tikslų. Sanglaudos politika dažnai yra pateisinama apeliuojant į tuos argumentus. Tačiau istoriškai finansavimas šiai politikos sričiai buvo didinamas visai dėl kitų priežasčių: taip buvo siekiama kompensuoti šalims narėms, patiriančioms didžiausius praradimus kuriant bendrą Ekonominę ir pinigų sąjungą<sup>90</sup>. Toks deklaruojamų ir faktinių priežasčių neatitikimas sudarė prielaidas sanglaudos politikos finansavimo neefektyvumui, tačiau leido pasiekti politinių tikslų – spartesnę ES integraciją.

Remiantis fiskalinio federalizmo teorija, centralizuotas regionų sanglaudos finansavimas yra pateisinamas tik tuo atveju, jei šie regionai priklauso ekonomiškai atsiliekančioms šalims narėms. Tokiu atveju yra vykdomas persikirstymas tarp šalių ir iš dalies atsveriami neigiami migracijos padariniai šalims (ekonomiškai atsiliekančiose šalyse koncentruojasi pasyvioji visuomenės dalis, o aktyvieji emigruoja pirmieji)<sup>91</sup>. Šalims yra suteikiamas finansinis impulsas, kurio poveikis gali būti lyginamas su Maršalo plano poveikiu pokiačio Vakarų Europai<sup>92</sup>. Tvirtinama, kad konvergencija tarp ES šalių narių turi daug teigiamų išorės efektų: pradedant naujų rinkų atsiradimu, baigiant efektyvesniu gamybos veiksnių išnaudojimu. Be

<sup>90</sup> Whyman, p. 69–83.

<sup>91</sup> ECORYS, p. 92.

<sup>92</sup> European parliament library, *The MFF 2014–2020: How much can the EU Budget Contribute to Growth and Employment?*, 2013, <<http://epthinktank.eu/2013/12/11/the-mff-2014-2020-how-much-can-the-eu-budget-contribute-to-growth-and-employment/>>, 2014 10 12.

to, centralizuotai perskirstant gali būti pasiekama didesnė masto ekonomija – tiek dėl didesnio dirbančių centriniu lygmeniu profesionalumo, tiek dėl aukštesnių institucinių pajėgumų ar dėl galimybių finansuoti brangius projektus<sup>93</sup>. Tačiau jei perskirstymas yra vykdomas nediskriminuojant skirtingo išsivystymo lygio šalių, centralizuota sanglaudos politika yra mažiau efektyvi nei decentralizuota. Ekonomiškai išsivysčiusios šalys narės yra pajėgios vykdyti perskirstymą vietos lygiu tarp savo regionų. Ir šią funkciją jos atliktų efektyviau nei centralizuota institucija dėl geresnio vietos preferencijų išmanymo ir mažesnių sandorio kaštų.

Apibendrinant – finansavimo sanglaudos politikos pokyčius galima būtų laikyti atitinkančiais fiskalinio federalizmo principus, nes: 1. finansavimo mažinimas atitinka ECORYS ataskaitoje pateikiamas rekomendacijas, 2. didesnė paramos dalis skiriama mažiau išsivysčiusioms ES šalims narėms.

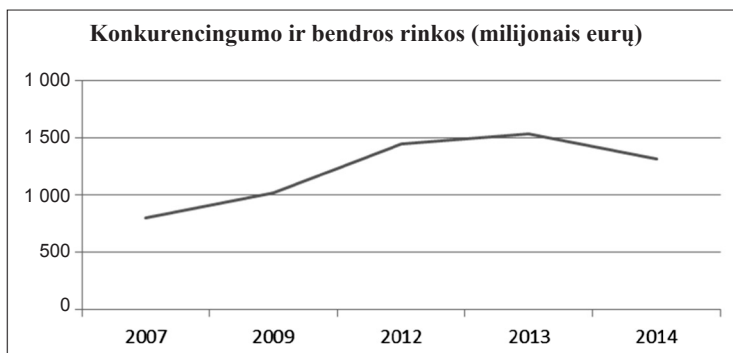
#### *2.4. Konkurencingumo ir bendros rinkos politika*

Remiantis ECORYS ataskaitoje taikoma metodologija, konkurencingumo ir bendros rinkos politikai priskiriamas finansavimas iš kelių ES biudžeto sričių: vidaus rinka (12 biudžeto eilutė), mokesčiai ir muitai (14), išorės prekyba (20), konkurencijos politika (3), įmonės ir pramonė (2).

Antroje 2007–2013 metų finansinės perspektyvos pusėje biudžetas, skiriamas konkurencingumo ir bendros rinkos politikai, smarkiai padidėjo. Didėjimas buvo nulemtas, pirmiausia, padvigubėjusio finansavimo įmonių ir pramonės politikai (nuo 500 milijonų eurų 2007 metais iki 1 000 milijonų 2013 metais). Pirmaisiais naujosios finansinės perspektyvos biudžetinais metais finansavimas konkurencingumo ir bendros rinkos politikai sumažėjo (dėl sumažėjusio finansavimo įmonių ir pramonės politikai).

---

<sup>93</sup> ECORYS, p. 112.



4 pav. ES finansavimo „konkurencingumo ir bendros rinkos“ politikos sričiai pokyčiai 2007–2014 metais

Šaltinis: sudaryta autorės.

Skaiciuojant ES skiriamą finansavimą įmonių ir pramonės politikai yra žiūrima į 02.01, 02.02, 02.03 ir 02.04 biudžeto eilutes (t. y. prie šios politikos srities nepriskiriama 02.05 (Europos palydovinės navigacijos programos (EGNOS ir GALILEO) ir 02.06 (Europos žemės stebėjimo programa) eilutės. Šios eilutės, vadovaujantis ECORYS metodologija, analizėje yra perkeliamos į susisiekiimo / tinklų politikos sritį). Finansavimo šiai sričiai didėjimą pirmiausia nulėmė paramos mažoms ir vidutinėms įmonėms didėjimas.

Dauguma konkurencingumo ir bendros rinkos politikos srities priemonių yra reguliacinės, koordinacinės ar konsultacinės (išorės prekybos reguliacinių normų nustatymas, vidaus rinkos reguliacinių normų nustatymas, konkurencijos politika ir t. t.), tad nereikalaujančios didelio finansavimo<sup>94</sup>. Didesnis finansavimas yra skiriamas inovacijoms ir tyrimams, skirtiems didinti ES pramonės konkurencingumą. Remiantis fiskalinio federalizmo principais, inovacijų ir tyrimų centralizuotas finansavimas yra pateisinamas dėl sukuriama išorinių padarinių – naujų metodų ar technologijų sukūrimas ir taiky-

<sup>94</sup> Begg, 2009, p. 12.



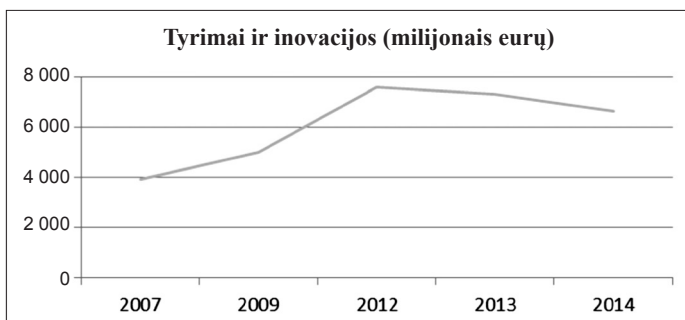
mas reikalauja didelių pradinių investicijų, tačiau iš atradimų išlošia visi, kad ir koks būtų jų indėlis. 2014 metais ES finansavimas inovacijoms pramonėje (pagal „Horizontas 2020“ programą) sumažėjo beveik perpus. Tokie pokyčiai neatitinka fiskalinio federalizmo normatyvinių reikalavimų. 2014 metais ES finansavimas smarkiai padidėjo mažoms ir vidutinėms įmonėms (toliau – MVĮ). MVĮ, būdamos lokalinės veikėjos, paprastai nesukuria valstybių sienas peržengiančių išorės efektų, o jų preferencijos yra labai heterogeniškos, centralizuotas jų finansavimas lemia didesnius sandorio kaštus. Dėl šių priežasčių tokio tipo įmonės remti veiksmingiau yra vietos lygmeniu. Išimtis gali būti taikoma trumpuoju laikotarpiu – teigiama, kad pokrižiniu laikotarpiu dėl finansų rinkų fragmentacijos skirtingose šalyse veikiančių VMĮ galimybės skolintis nėra vienodos.

Apibendrinant – 2014 metų biudžeto pokyčiai (palyginti su ankstesne finansine perspektyva) konkurencingumo ir bendros rinkos srityje neatitinka fiskalinio federalizmo principų.

### *2.5. Tyrimai ir inovacijos*

Palyginti su 2007 metų ES biudžetu, finansavimas šiai sričiai padidėjo net 40 %. Toks didėjimas atitinka ECORYS ataskaitos rekomendacijas. Palyginti su vidutiniu 2007–2013 metų šiai politikos sričiai skiriamu finansavimu, 2014 metais jis padidėjo apie 13 %. 2014 metais, palyginti su 2012 ir 2013 metais, skiriamas biudžetas sumažėjo dėl tiek mažesnių administravimo išlaidų ir mažesnio finansavimo ITER (programa jau pusiau įgyvendinta, tad mažėja sąnaudos) ir „Horizontas 2020“ programoms.

Remiantis fiskalinio federalizmo teorija, inovacijos, dėl jų sukuriamų teigiamų išorės efektų ir turimų viešosios gėrybės bruožų, turėtų būti bent iš dalies remiamos centralizuotai. Argumentai už centralizaciją yra dar stipresni, jei kalbama apie didelio masto projektą, kurio įgyvendinimui būtina, kad šalys narės bendradarbiautų.



5 pav. ES finansavimo politikos sričiai „tyrimai ir inovacijos“ pokyčiai 2007–2014 metais

*Šaltinis:* sudaryta autorės.

Tokio projekto, finansuojamo iš ES biudžeto, pavyzdys galėtų būti ITER. Centralizuotas tyrimų ir inovacijų rėmimas skatina didesnę tyrėjų konkurenciją (nes dėl lėšų konkuruojama ne nacionaliniu, o ES lygiu), be to, dėl geresnės informacijos sklaidos yra užkertamas kelias tyrimų dubliavimuisi. Argumentai prieš centralizuotą inovacijų rėmimą remiasi prielaida, kad toks finansavimas skatins šalis nares zuikianti ir mažinti nacionalinę paramą tyrimams ir inovacijoms. Tačiau, turint omenyje, kad kiekvieno ES finansuojamo projekto išlaidos turi būti iš dalies padengiamos iš paramos gavėjo lėšų, ES paramos perspektyvos šalis nares turėtų motyvuoti nukreipti didesnę dalį nacionalinių investicijų į inovacijas ir tyrimus, o ne į kitas sritis. Kitas argumentas prieš centralizavimą – dideli skirtumai tarp šalių pagal prioretizuojamas mokslo sritis<sup>95</sup>.

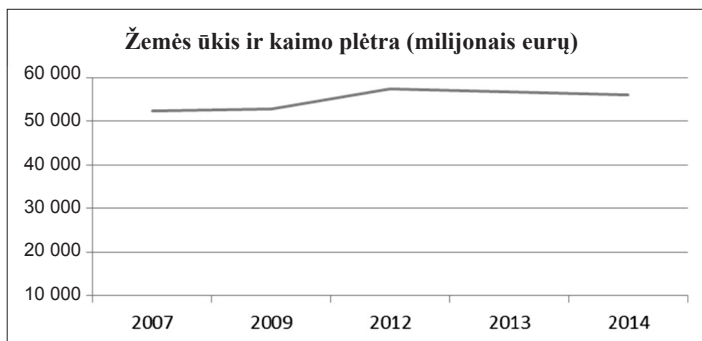
Apibendrinant – centralizuotas tyrimų ir inovacijų finansavimas turėtų būti didinamas tais atvejais, kai yra finansuojami didelio masto projektai, dėl finansavimo konkuruojama ES lygiu, remiami atradi-

<sup>95</sup> Horstvander A., Lejourir A., Straathof S., *Innovation Policy; Europe or the Member States?*, The Hague: Bureau for Economic Policy Analysis, 2006, <<http://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/innovation-policy-europe-or-member-states.pdf>>, 2014 10 12.

mai, kurių sąnaudų neįmanoma padalyti visiems naudos gavėjams, dalį finansavimo lėšų padengia šalys narės. Kai yra remiami specifiniai regionai ar finansavimas skiriamas MVĮ, argumentai už centralizaciją yra silpnesni. Atsižvelgiant į šiuos argumentus, didėjantis ES finansavimas tyrimams ir inovacijoms atitinka fiskalinio federalizmo principus.

## 2.6. Žemės ūkio ir kaimo plėtros politika

Finansavimas žemės ūkio ir kaimo plėtros politikai vertinamas pagal 5 biudžeto eilutę (atėmus apie 2 milijardus, kurie kiekvienais metais, tikėtina, tenka aplinkosaugos politikos tikslams įgyvendinti)<sup>96</sup>. 2014 metais, palyginti su ankstesnėje finansinėje perspektyvoje skiriamu vidutiniu metiniu finansavimu žemės ūkio ir kaimo plėtros politikai, šios politikos srities biudžetas padidėjo nedaug, apie 1,1 %.



6 pav. ES finansavimo politikos sričiai „žemės ūkis ir kaimo plėtra“ pokyčiai 2007–2014 metais

Šaltinis: sudaryta autorės.

Didžioji dalis šiai politikos sričiai skiriamos sumos tenka tiesioginėms išmokoms ūkininkams (1 ramstis) ir kaimo plėtrai (2 rams-

<sup>96</sup> ECORYS, p. 57.

tis). Pirmajam ramsčiui tenkanti pinigų suma naujojoje finansinėje perspektyvoje, palyginti su 2007–2013 metais, turėtų sumažėti apie 12,9 % (2011 metų kainomis); antrajam ramsčiui – sumažėti 11,3 % (2011 metų kainomis)<sup>97</sup>. Šalims narėms suteikta teisė perskirstyti finansavimą tarp šių dviejų ramsčių (siekiant lankstumo), tad realus finansavimo sumažėjimo skirtumas gali išsilyginti.

Bendroji žemės ūkio politika (kaip iš dalies ir sanglaudos politika) istoriškai atsirado kaip bandymas suteikti kompensaciją šalims, pralaiminčioms iš rinkų integracijos ir atsivėrimo pasauliui. Stiprių ūkininkams atstovaujančių lobistinių organizacijų pastangomis BŽŪP finansavimas tapo didžiausia ES biudžeto dalimi. Naujojoje finansinėje perspektyvoje ketinama įgyvendinti BŽŪP reformą: mažinti tiesiogines išmokas, didinti paramą kaimo plėtrai, paramą susieti su ekologinių tikslų įgyvendinimu, išskirtinį dėmesį teikti konkurencingiausiems ūkiams.

Nei kaimo plėtra finansuojama, nei tiesioginės išmokos ūkininkams teikiamos, remiantis fiskalinio federalizmo teorija, neturėtų būti centralizuotai. Argumentai prieš centralizavimą yra: heterogeniškos šalių preferencijos, didelė lobistų įtaka ES lygmeniu (ES institucijos susilaukia išvien veikiančių, įvairių šalių ūkininkų interesams atstovaujančių lobistų spaudimo; finansavimą skirstant decentralizuotai lobistai būtų priversti veikti pavieniui), didėjančys sandorio kaštai, moralinio neatsakingumo dilema (finansavimą gaunantys ūkininkai yra suinteresuoti paramos didinimu, nes nepatiria visų tiesioginių tokio finansavimo išlaidų). Argumentuoti centralizuotą kaimo plėtos finansavimą būtų galima tuo, kad taip yra vykdomas perskirstymas tarp kaimo ir miesto. Tačiau tokį perskirstymą galėtų vykdyti pačios šalys narės (ypač tos, kurios turi didesnių finansinių pajėgumų). Labiau atsiliekančių šalių narių atveju perskirstymas gali būti iš dalies pateisinamas).

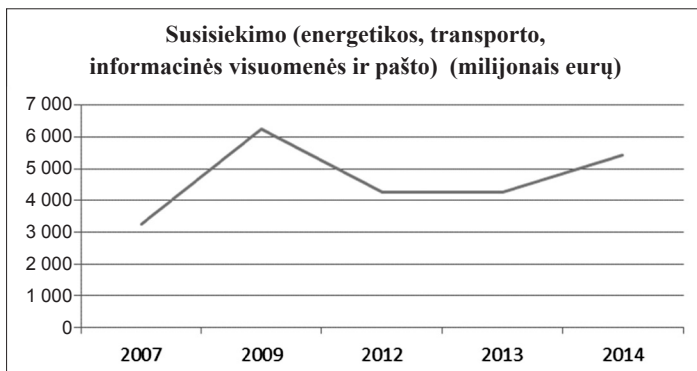
<sup>97</sup> Matthews A., *Cap 2014 and the Budgetary Framework*, 2014, <<http://www.teagasc.ie/publications/2014/3131/AlanMatthews.pdf>>, 2014 10 12.

Apibendrinant – vienintelis žemės ūkio ir kaimo plėtros politikos finansavimo pokytis, kuris atitinka normatyvinius fiskalinio federalizmo reikalavimus, yra paramos susiejimas su ekologinių tikslų įgyvendinimu. Ši politikos sritis ir toliau išlieka viena labiausiai neatitinkančių fiskalinio federalizmo principų.

### *2.7. Susisiekimo / tinklų (energetikos, transporto, informacinės visuomenės ir pašto) politika*

Palyginti su 2007 metų lygiu, 2014 metais finansavimas šiai politikos sričiai beveik padvigubėjo. Šį didėjimą nulėmė didėjanti parama energetikos sektoriui (32 biudžeto eilutė) ir europinei transporto politikai (06.02). Transporto ir energetikos politikoms parama padidėjo sukūrus naują finansavimo mechanizmą – Europos infrastruktūros tinklų priemonę (EITP) (angl. *Connecting Europe Facility (CEF)*).

Susisiekimo / tinklų politikai būdingas didėjančios naudos, didėjant vartotojų skaičiui, efektas (angl. *increasing returns to scale in consumption*), t. y. kuo daugiau vartotojų įsitraukia į „tinklą“, tuo didesnę naudą jie gauna. Dėl to šalių bendradarbiavimas šioje po-



7 pav. ES finansavimo „susisiekimo“ politikos sričiai pokyčiai 2007–2014 metais

Šaltinis: sudaryta autorės.

litikos srityje yra ypač svarbus. Šiai politikai (ypač transporto) yra būdingi išorės efektai: keliaujantys ES piliečiai naudojami kitų šalių infrastruktūra, nors nepatiria tiesioginių šios infrastruktūros sukūrimo išlaidų. Dėl šių teigiamų išorės efektų šalys gali nebūti linkusios pakankamai investuoti į infrastruktūrą. Šis argumentas sustiprėja, kai kalbama apie skirtingas šalis apimančius infrastruktūros projektus (*Rail Baltica* pavyzdys). Šiai politikos sričiai ypač svarbus nacionalinių reguliacinių normų harmonizavimas (pradedant telekomunikacijų reguliavimu, baigiant paštu), kuris labai sumažintų susisiekimo tarp šalių narių sąnaudas. Siekiant harmonizuoti reguliacines normas, efektyviausia veiksmus koordinuoti centralizuotai, o kartu – centralizuoti finansavimą šiam tikslui.

Apibendrinant – didėjančio finansavimo šiai politikos sričiai tendencijos atitinka fiskalinio federalizmo principus. CEF finansavimo mechanizmas yra idealiai normatyvinius reikalavimus atitinkantis finansavimo pavyzdys.

### *Išvados*

Sutarimo dėl naujosios finansinės perspektyvos buvo siekiama ypač nepalankiomis gerinti finansavimo efektyvumą sąlygomis. Derybose dalyvavo didesnis nei anksčiau žaidėjų skaičius, žaidėjų preferencijos labai išsiskyrė, pakeistos sprendimo priėmimo taisyklės – įtraukta papildoma institucija, EP, gerokai sustiprėjo euroskepticizmas, galiausiai, kai kurie *Europa 2020* tikslai neatitinka fiskalinio federalizmo principų. Galbūt dėl šių aplinkybių pažangos reformuojant ES biudžetą pagal fiskalinio federalizmo principus nebuvo pasiekta. Iš analizuotų septynių politikos sričių teigiami pokyčiai užfiksuoti keturiose, neigiami – dviejose, daugiau neigiami nei teigiami – vienoje. Nors didžiojoje dalyje politikos sričių pokyčiai yra pozityvūs, šioms politikos sritims yra skiriama tik ~38,9 %. ES biudžeto. Finansavimas likusioms trimis sritims, kuriose pokyčiai ar jų nebuvimas nea-

titinka fiskalinio federalizmo principų, sudaro ~40,6 % ES biudžeto (2014 metais ES biudžetas – 142 641 milijonas eurų). Remiantis tuo, negalima teigti, kad pirmasis ES biudžetas (t. y. 2014 metų) naujojoje finansinėje perspektyvoje, vertinant septynias politikos sritis, labiau atitinka fiskalinio federalizmo principus nei praeitos finansinės perspektyvos pirmasis biudžetas (t. y. 2007 metų).

Biudžeto pokyčiai nebuvo radikalūs<sup>98</sup> ar sistemingi. Vykdamas evoliucines permainas biudžetas yra pamažu reformuojamas ir daugelyje politikos sričių ima labiau atitikti fiskalinio federalizmo principus. Didžiausia teigiama pažanga padaryta sanglaudos, tyrimų ir inovacijų bei susisiekimo / tinklų politikos srityse. Tačiau nemaža finansavimo dalis išlieka inertiška, priklausanti nuo šalių narių politinių kompromisų, tad bendri veiksmingumo nuostoliai nemažėja. Didžiausi neigiami pokyčiai užfiksuoti žemės ūkio ir kaimo plėtros politikoje.

Atsižvelgiant į tyrimo rezultatus, būtų galima skirti kelias rekomendacijas politinių sprendimų priėmėjams. Pirmą, ateityje galima būtų ESM įgyvendinamos anticiklinės fiskalinės politikos finansavimą perkelti į ES biudžetą. Sanglaudos politika, socialinių reikalų ir darbo bei fiskalinio stabilizavimo politikos yra komplementarios, tad, jas finansuojant ES lygiu, būtų galima tikėtis finansų panaudojimo efektyvumo padidėjimo. Be to, šios sritys finansavimo perkėlimas reikštų nemažą ES biudžeto padidėjimą. Antra, naujas fondas skurstantiesiems (angl. *Fund for European aid to the most deprived*), vadovaujantis ekonominiais argumentais, turėtų būti orientuotas tik į ekonominį sunkmetį išgyvenančias arba ekonomiškai atsiliekančias valstybes, nes ekonomiškai išsivysčiusios šalys yra pačios pajėgios įgyvendinti persikirstymo politiką ir tai atliktų kur kas efektyviau. Tačiau pasakytina, kad toks diferencijuotas paramos teikimas gali būti laikomas socialiai nepriimtiniu ir diskriminaciniu. Jei paramos skurstantiesiems politika būtų pristatoma kaip sanglaudos politikos

---

<sup>98</sup> Kölling, 2012, p. 47.

4 lentelė. Pokyčių ES biudžete pagal ES politikos sritis analizės apibendrinimas

	Politikos sritis					
	ekonomikos stabilizavi- mas	socialinių reikalų ir darbo	sanglaudos	bendros rinkos	inova- cijų	žemės ūkio ir kaimo
<b>ARGUMENTAI UŽ VIEŠŲJŲ FINANSŲ CENTRALIZACIJĄ</b>						
<b>Ekonominiai argumentai</b>						
Masto ekonomija						
Išorės padariniai						
ES viešojo gėrybė						
Politikos sričių komplementarumas	I.	I.	I.	II.		II.
<b>Politiniai argumentai</b>						
Žalinga šalių konkurencija						Globalizacijos spaudimas
Visuomenės priešinimasis reformoms; lobbizmas			Priešinimasis integracijai			Priešinimasis integracijai
<b>ARGUMENTAI PRIEŠ VIEŠŲJŲ FINANSŲ CENTRALIZACIJĄ</b>						
Preferencijų heterogeniškumas						
Atsakingumas visuomenei						
Moralinis neatsakingumas	Fiskalinės priemonės					



Lobizmas									
Savanoriško bendradarbiavimo galimybė	ESM								
Finansavimą rekomenduojama	Nekeisti	Nekeisti	Labai mažinti	Nekeisti	Labai didinti	Labai mažinti	Labai didinti		
Ar finansavimo pokyčiai atitinka fiskalinio federalizmo principus?	TAIP	IŠ DALIES NE	TAIP	NE	TAIP	NE	TAIP		
2014 metų biudžeto dalis (%)	0,4	0,6	(~30)	0,9	4,7	39,1	3,8		

Šaltinis: sudaryta autorės.

dalį, tokio prieštaravimo būtų galima bent iš dalies išvengti. Trečia, sanglaudos politikos tikslas turėtų būti skirties tarp šalių narių, o ne regionų mažinimas – finansavimas turi būti skiriamas ekonomiškai atsiliekančioms šalims ir po truputį mažinamas. Ketvirta, VMĮ turėtų būti finansuojamos ne iš ES, o iš nacionalinių biudžetų. ES lygiu finansavimas gali būti skiriamas įvairiems pramonės projektams, kuriems įgyvendinti būtinas daugelio (ypač – skirtingų valstybių) bendrovių bendradarbiavimas, taip pat komunikacijai tarp įmonių gerinti, intensyvesnei gerosios patirties sklaidai, žaliųjų technologijų plėtrai. VMĮ finansavimui iš ES biudžeto būtų galima taikyti laikiną išimtį – teigiama, jog šiuo metu dėl finansinių rinkų fragmentacijos (reiškiančios, kad identiškų įmonių veiklos finansavimo galimybės iš esmės priklauso nuo to, kaip rinkose vertinama valstybė narė) kai kuriose šalyse veikiančių VMĮ galimybės skolintis yra nepagrįstai ribojamos. Penkta, centralizuotas tyrimų ir inovacijų finansavimas turėtų būti didinamas tais atvejais, kai yra finansuojami didelio masto projektai, dėl finansavimo konkuruojama ES lygiu, remiami atradimai, kurių sąnaudų neįmanoma padalyti visiems naudos gavėjams, dalį finansavimo lėšų padengia šalys narės. Šešta, finansavimas žemės ūkio ir kaimo plėtros politikai turi būti smarkiai sumažintas, paramos teikimas turi būti susietas su žaliųjų technologijų taikymu ir diegimu, iš ES biudžeto turėtų būti finansuojama tik ekonomiškai atsiliekančių šalių kaimo plėtra. Septinta, būtina didinti finansavimą Europos šalių įtraukimui į bendrą energijos, transporto ir telekomunikacijų tinklą.

### LITERATŪRA IR ŠALTINIAI

Alesina A., *Is Europe going too far?*, 1999, <<http://www.uib.es/depart/deaweb/personal/profesores/personalpages/joanrossello/Docencia/Aplicada/alesina-wac-ziarg.pdf>>, 2014 10 12.

Baker J., Holtum J., *MFF & 2014 Budget: "more value with the same mean"*, advocates ECR Group, <<http://www.vieuws.eu/eu-institutions/mff-2014-budget-more-value-with-the-same-means-advocates-ecr-group/>>, 2014 10 12.

Baltušnikienė J., *Fiskalinės decentralizacijos teoriniai ir metodologiniai aspektai*, 2004, <<http://www.lb.lt/baltusnikiene>>, 2014 10 12.

Bauer M. W., Becker S., „Implementing an Ever Stricter Union: The Role of the European Commission in the EU's Response to the Financial and Economic Crisis“, *EU Administration and Multi Level Governance*, 2013, <[http://www.iiias-iiisa.org/egpa/wp-content/uploads/020\\_BAUER-The\\_Role\\_of\\_the\\_European\\_Commission\\_in\\_the\\_EU%E2%80%99s\\_Response-82PSGXIV.pdf](http://www.iiias-iiisa.org/egpa/wp-content/uploads/020_BAUER-The_Role_of_the_European_Commission_in_the_EU%E2%80%99s_Response-82PSGXIV.pdf)>, 2014 10 12.

Begg I., *New Demands for EU Spending: Justifiable or Fanciful?*, European Institute, LSE, 2009.

Begg I., *Fiscal Federalism, Subsidiarity and the EU Budget Review*, Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), 2009.

Committee on Budgets, *Revision of the Financial Framework for the Financing of Galileo and EIT*, <[http://arc.eppgroup.eu/policies/budg/archive/galileo\\_en.asp](http://arc.eppgroup.eu/policies/budg/archive/galileo_en.asp)>, 2014 10 12.

ECORYS, *A Study on EU Spending*, 2008, <[http://www.ecorys.nl/contents/uploads/factsheets/310\\_1.pdf](http://www.ecorys.nl/contents/uploads/factsheets/310_1.pdf)>, 2014 10 12.

European Parliament, „Definitive Adoption of the European Union's General Budget for the Financial Year 2014“, *Official Journal of the European Union* 57, 2014, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2014:051:FULL>>, 2014 10 12.

European parliament library, *The MFF 2014–2020: How much can the EU Budget Contribute to Growth and Employment?*, 2013 <<http://epthinktank.eu/2013/12/11/the-mff-2014-2020-how-much-can-the-eu-budget-contribute-to-growth-and-employment/>>, 2014 10 12.

European Parliament, *European Parliament Resolution of 8 June 2011 on Investing in the Future: A new Multiannual Financial Framework (MFF) for a Competitive, Sustainable and Inclusive Europe*, recommendation No 162–163, 2011.

European Policy Centre, *The State of Play on the EU Multiannual Financial Framework (MFF) 2014–2020 Interinstitutional Negotiations*, 2012, <<http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/state-of-play-EU-MFF-2014-2020-interinstitutional-negotiations/State-of-play-EU-MFF-2014-2020-interinstitutional-negotiations.pdf>>, 2014 10 12.

Friends of Cohesion, *Joint Declaration on the EU Multiannual Financial Framework 2014–2020*, <[http://eu.kormany.hu/download/6/e1/40000/JointDeclaration\\_FriendsofCohesion\\_010612.PDF](http://eu.kormany.hu/download/6/e1/40000/JointDeclaration_FriendsofCohesion_010612.PDF)>, 2014 10 12.

Gaffey V., *Future of Cohesion Policy*, 2013, <[http://www.crpm.org/pub/agenda/1778\\_ga\\_session\\_9\\_veronica\\_gaffey\\_future\\_of\\_cohesion\\_policy\\_ppt.pdf](http://www.crpm.org/pub/agenda/1778_ga_session_9_veronica_gaffey_future_of_cohesion_policy_ppt.pdf)>, 2014 10 12.

Gordon R. H., *Income Redistribution in a Federal System of Governments*, 2012, <<http://econweb.ucsd.edu/~jbcullen/research/Redistr.pdf>>, 2015 02 10.

Heinemanna F., Mohla P., Osterloha S., „Reforming the EU Budget: Reconciling Needs with Political-Economic Constraints“, *Journal of European Integration*, 2010.

Hinarejos A., „Fiscal Federalism in the European Union: Evolution and Future Choices for EMU“, *Common Market Law Review* 50 (6), 2013.

Horstvander A., Lejourir A., Straathof S., *Innovation Policy; Europe or the Member States?*, The Hague: Bureau for Economic Policy Analysis, 2006, <<http://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/innovation-policy-europe-or-member-states.pdf>>, 2014 10 12.

Kohler M., „European Governance and the European Parliament: From Talking Shop to Legislative Powerhouse“, *Journal of Common Market Studies* 52 (3), 2014.

Kölling M., Leal C. S., *An analysis of the agreement on the Multiannual Financial Framework 2014–2020*, 2014, <[file:///C:/Users/Egle/Downloads/WP2-2014\\_Kolling-Serrano\\_Analysis\\_agreement\\_Multiannual\\_Financial\\_Framework\\_2014-2020.pdf](file:///C:/Users/Egle/Downloads/WP2-2014_Kolling-Serrano_Analysis_agreement_Multiannual_Financial_Framework_2014-2020.pdf)>, 2014 10 12.

Kölling M., „The Multiannual Financial Framework 2014–20 – Best European Value for Less Money?“, *Perspectives on Federalism* 4 (3), 2012.

Martin L. L., *International and Domestic Institutions in the EMU Process*, Eichengreen B. and Frieden J. (eds.), *The Political Economy of European Monetary Unification*, Westview Press: Boulder, 1994.

Matthews A., *Cap 2014 and the Budgetary Framework*, 2014, <<http://www.teagasc.ie/publications/2014/3131/AlanMatthews.pdf>>, 2014 10 12.

McKinnon R. I., „Monetary and Exchange Rate Policies for International Financial Stability: A Proposal“, *The Journal of Economic Perspectives* 2 (1), 1988.

Mendez C., Wishlade F., Bachtler J., *Negotiation Boxes and Blocks: Crafting a deal on the EU Budget and Cohesion policy*, 2013, <[http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/documents/PDF\\_files/EPRP\\_82.pdf](http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/documents/PDF_files/EPRP_82.pdf)>, 2014 10 12.

Mueller D. C., *Public Choice III*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

Musgrave R. A., *The Theory of Public Finance: A study in Public Economy*, McGraw-Hill, 1959.

Niskanen W. A., *Starve the Beast 'Does Not Work*, CATO Policy Report, 2004.

Oates W. A., „Assistance to the poor in a Federal System“, *Journal of Public Economics* 32, 1987, <<http://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/26755/0000307.pdf?sequence=1>>, 2015 02 10.

Oates W. E., „An Essay on Fiscal Federalism“, *Journal of Economic Literature* 37 (3), 1999.

Oates W. E., *Fiscal Decentralization and Economic Development: Some Reflections*, 2002, <<http://www.siepweb.it/siep/images/joomd/1398076615132.pdf>>, 2014 10 12.

Pascoe S., *An Over View of the EU Multi Annual Financial Framework 2014–2020 and Up Coming Funding Opportunities*, 2013, <<http://www.efaep.org/sites/enep/fi>

les/Multi%20Annual%20Financial%20Framework%202014%20%E2%80%93%202020%20and%20upcoming%20funding%20opportunities%20(17.10.13)\_2.pdf>, 2014 10 12.

Pranešimas spaudai, *European Parliament Approves EU's Long-term Budget (MFF) 2014–2020*, <[http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20131118IPR25541/html/European-Parliament-approves-EU%E2%80%9399s-long-term-budget-\(MFF\)-2014-2020](http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20131118IPR25541/html/European-Parliament-approves-EU%E2%80%9399s-long-term-budget-(MFF)-2014-2020)>, 2014 10 12.

Silva J. S., Tenreyro S., „Currency Unions in Prospect and Retrospect“, *Annual Review of Economics* 2, 2010.

Smets I., *New Proposal Worries Friends of Cohesion*, 2012, <<http://europolitics.eis-vt-prod-web01.cyberadm.net/new-proposal-worries-friends-of-cohesion-art340960-32.html>>, 2014 10 12.

Svallfors S., *Welfare Attitudes in Europe: Topline Results from Round 4 of the European Social Survey*, 2012, <[http://www.europeansocialsurvey.org/docs/findings/ESS4\\_toplines\\_issue\\_2\\_welfare\\_attitudes\\_in\\_europe.pdf](http://www.europeansocialsurvey.org/docs/findings/ESS4_toplines_issue_2_welfare_attitudes_in_europe.pdf)>, 2014 10 12.

The MacDougall Report – Volume II. II/10/77 E., Study group on the role of public finance in European integration, Brussels: Commission of the European Communities, 1977.

Weingast B. R., *Second Generation Fiscal Federalism: Political Aspects of Decentralization and Economic Development*, 2013, <[http://policydialogue.org/files/publications/Second\\_Generation\\_Fiscal\\_Federalism.pdf](http://policydialogue.org/files/publications/Second_Generation_Fiscal_Federalism.pdf)>, 2015 02 10.

Whyman P. (ed.), *Fiscal Federalism and European Economic Integration*, London, UK and New York: Routledge, 2008.

## SUMMARY

### *DO CHANGES IN THE EUROPEAN UNION BUDGET MEET FISCAL FEDERALISM PRINCIPLES: COMPARATIVE ANALYSIS OF THE 2007–2014 EU BUDGETS*

The fiscal federalism theory was developed to explain budget formation in independent states. At present, this theory is often applied to supranational institutions like the European Union (hereinafter EU), without paying enough attention to the unique characteristics of this level of analysis. This article identifies which assumptions of the classical fiscal federalism theory cannot be applied to the supranational level. After modifying these assumptions and adding the public choice theory and political economy insights, the fiscal federalism theory is applied to describe the EU budget. This paper answers the question of whether changes in the EU budget of 2014 were in line with the normative principles of the fiscal federalism. It was found that changes in the EU budget were not systematic: while we can see the progress in the

implementation of the principles of fiscal federalism in some policy fields, regression and the lack of positive changes are observed in others. Recommendations to the policy makers how the EU budget could be improved are presented in the conclusions.

This paper presents a comparative analysis of the policy fields from two multiannual financial frameworks (2007–2013 and 2014–2020 years). It assesses the evolution of the financing (increase, decrease, no change) and the structure of the seven policy areas. The budget of the fiscal year 2007 is considered as the reference point. Financing the analyzed policy fields makes up 80% of the EU budget. The ECORYS Report (ECORYS Nederland BV, 2008) has already given a comprehensive analysis of the 2007 fiscal year budget in accordance to its compliance with the principles of fiscal federalism. The report also discusses the recommended quantitative changes in future budgets. This article evaluates not only the quantitative but also qualitative changes in the EU budgets throughout the period 2007–2014.

The agreement about the new multiannual financial framework had to be made under more unfavorable conditions than the last framework. Negotiations involved more than ever players, players' preferences were very different, the decision-making rules were amended – a new institutional authority was added (European Parliament), Euroscepticism significantly increased, finally, some goals of the Europe 2020 are inconsistent with the fiscal federalism principles. Perhaps because of these circumstances, progress in reforming the EU budget in accordance with the principles of fiscal federalism has not happened. Amongst the seven policy fields, positive changes were recorded in four, negative – in two, more negative than positive – in one policy field. Despite the fact that there were positive developments in the vast majority of policy fields, the financing of these fields makes up only ~38.9% of the EU budget. Meanwhile, funding for the remaining three areas consists of ~40.6% of the EU budget (2014 EU budget -142641 million euros). On this basis, we cannot say that the first of the EU budgets (the 2014 budget) in the new multiannual financial framework is more in line with the principles of the fiscal federalism than the previous financial framework's first budget (the 2007 budget).

## PRIEDAS

### ES BIUDŽETŲ LYGINIMO PAGRINDAS PAGAL BIUDŽETŲ EILUTES

2007, 2009 metų biudžetai		2012, 2013, 2014 metų biudžetai	
<b>Makroekonomikos stabilizavimas</b> 01 ANTRAŠTINĖ DALIS – EKONOMIKOS IR FINANSŲ REIKALAI		<b>Makroekonomikos stabilizavimas</b> 01 ANTRAŠTINĖ DALIS – EKONOMI- KOS IR FINANSŲ REIKALAI	
Antraštinė dalis Skyrius	Išlaidų kategorija	Antraštinė dalis Skyrius	Išlaidų kategorija
01.01	Ekonomikos ir finansų reikalų politikos srities administracinės išlaidos	01.01	Ekonomikos ir finansų reikalų politikos srities administracinės išlaidos
01.02	Ekonominė ir pinigų sąjunga	01.02	Ekonominė ir pinigų sąjunga
01.03	Tarptautiniai ekonomikos ir finansų reikalai	01.03	Tarptautiniai ekonomikos ir finansų reikalai
01.04	Finansinės operacijos ir priemonės	01.04	Finansinės operacijos ir priemonės
<b>Tyrimai ir inovacijos</b> 08 ANTRAŠTINĖ DALIS – MOKSLINIAI TYRIMAI 10 ANTRAŠTINĖ DALIS – TIESIOGINIAI MOKSLINIAI TYRIMAI		<b>Tyrimai ir inovacijos</b> 08 ANTRAŠTINĖ DALIS – MOKSLINIAI TYRIMAI IR INOVACIJOS 10 ANTRAŠTINĖ DALIS – TIESIOGINIAI MOKSLINIAI TYRIMAI	
Antraštinė dalis Skyrius	Išlaidų kategorija	Antraštinė dalis Skyrius	Išlaidų kategorija
08.01	Mokslinių tyrimų politikos srities administracinės išlaidos	08.01	Mokslinių tyrimų ir inovacijų politikos srities administracinės išlaidos.
08.02–08.09	Bendradarbiavimas	08.02	„Horizontas 2020“ – moksliniai tyrimai.
08.10	Idėjos		Euratomo programa – netiesioginiai veiksmai.
08.11	Žmonės	08.03	ITER.
08.12–08.18	Pajėgumai	08.04	Anglių ir plieno mokslinių tyrimų fondo mokslinių tyrimų programa.
08.19–08.20		08.05	Tiesioginių mokslinių tyrimų politikos srities administracinės išlaidos.
10.01	EURATOMAS	10.01	Programa „Horizontas 2020“ – Jungtinio tyrimų centro (JRC) tiesioginė veikla, kuria remiamos
10.02	Tiesioginių mokslinių tyrimų politikos srities administracinės išlaidos		

10.03	Tiesiogiai finansuojami asignavimai moksliniams tyrimams vykdyti – FP7 – EB tiesiogiai finansuojami asignavimai moksliniams tyrimams vykdyti – FP7 – EURATOMAS	10.02 10.03 10.04 10.05	Sjungos politikos kryptys. Euratomo programa – tiesioginė veikla. Kita Jungtinio tyrimų centro veikla. Ilgalaikiai įsipareigojimai dėl Jungtinio tyrimų centro vykdomos branduolinės veiklos pagal EURATOMO sutartį
10.05	Ilgalaikiai įsipareigojimai dėl jungtinio tyrimų centro vykdomos branduolinės veiklos pagal EURATOMO sutartį		
<b>Susisiekimo (energetikos, transporto, informacinės visuomenės ir pašto)</b> 06 ANTRAŠTINĖ DALIS – ENERGETIKA IR TRANSPORTAS 09 ANTRAŠTINĖ DALIS – INFORMACINĖ VISUOMENĖ IR ŽINIASKLAIDA		<b>Susisiekimo (energetikos, transporto, informacinės visuomenės ir pašto)</b> 06 ANTRAŠTINĖ DALIS – MOBILUMAS IR TRANSPORTAS 09 ANTRAŠTINĖ DALIS – RYŠIŲ TINKLAI, TURINYS IR TECHNOLOGIJOS 32 ANTRAŠTINĖ DALIS – ENERGETIKA	
Antraštinė dalis Skyrius	Išlaidų kategorija	Antraštinė dalis Skyrius	Išlaidų kategorija
06.01	Energetikos ir transporto politikos srities administravimo išlaidos.	06.01	Mobilumo ir transporto politikos srities administracinės išlaidos.
06.02	Vidaus, oro ir jūrų	06.02	Europos transporto politika.
06.03	transportas.	06.03	„Horizontas 2020“ – transporto srities moksliniai tyrimai ir inovacijos.
06.04	Transeuropiniai tinklai (TEN).		Ryšių tinklų, turinio ir technologijų politikos srities administracinės išlaidos.
06.05	Tradiciniai ir atsinaujinantys energijos šaltiniai.	09.01	Skaitmeninės darbotvarkės reguliavimo sistema.
06.06	Branduolinė energetika.		Europos infrastruktūros tinklų priemonė (EITP) – telekomunikacijų tinklai.
06.07	Energetikos ir transporto srities moksliniai tyrimai.	09.02	Programa „Horizontas 2020“.
09.01	Energijos ir transporto naudotojų saugumas ir apsauga.	09.03	Energetikos politikos srities administracinės išlaidos.
09.02	Informacinės visuomenės ir žiniasklaidos srities administracinės išlaidos.	09.04	Tradiciniai ir atsinaujinantys energijos šaltiniai.
09.03	i2010 – elektroninių ryšių politika ir tinklo saugumas.	32.01	Branduolinė energetika.
09.04	i2010 – IRT diegimas.	32.02	„Horizontas 2020“ – su energija susiję moksliniai tyrimai ir inovacijos.
09.05	i2010 – bendradarbiavimas – informacinės ir ryšių technologijos (IRT).	32.03	
09.06	Pajėgumai – mokslinių tyrimų infrastruktūros. i2010 – garso ir vaizdo politika ir media programa	32.04	



<b>Socialinių reikalų ir darbo 04 ANTRAŠTINĖ DALIS – UŽIMTUMAS IR SOCIALINIAI REIKALAI</b>		<b>Socialinių reikalų ir darbo 04 ANTRAŠTINĖ DALIS – UŽIMTUMAS, SOCIALINIAI REIKALAI IR ĮTRAUKTIS</b>	
Antraštinė dalis Skyrius	Išlaidų kategorija	Antraštinė dalis Skyrius	Išlaidų kategorija
04.01	Užimtumo ir socialinių reikalų srities politikos administravimo išlaidos.	04.01	Užimtumo, socialinių reikalų ir įtraukties politikos srities administracinės išlaidos.
04.03	Darbas Europoje, socialinis dialogas ir judumas.	04.03	Užimtumas, socialiniai reikalai ir įtrauktis.
04.04	Užimtumas, socialinis solidarumas ir lyčių lygybė.	04.04	Europos prisitaikymo prie globalizacijos padarinių fondas.
04.05	Europos prisitaikymo prie globalizacijos padarinių fondas (EGF).	0	
04.06	Pasirengimo narystei pagalbos priemonė (IPA) – žmogiškųjų išteklų vystymas	4.05	Pasirengimo narystei priemonė – užimtumo, socialinės politikos ir žmogiškųjų išteklių plėtra.
		04.06	Europos pagalbos labiausiai skurstantiems asmenims fondas
<b>Žemės ūkio ir kaimo plėtros 05 ANTRAŠTINĖ DALIS – ŽEMĖS ŪKIO IR KAIMO PLĖTRA</b>		<b>Žemės ūkio ir kaimo plėtros 05 ANTRAŠTINĖ DALIS – ŽEMĖS ŪKIS IR KAIMO PLĖTRA</b>	
Antraštinė dalis Skyrius	Išlaidų kategorija	Antraštinė dalis Skyrius	Išlaidų kategorija
05.01	Žemės ūkio ir kaimo plėtros politikos srities administracinės išlaidos.	05.01	Žemės ūkio ir kaimo plėtros politikos srities administracinės išlaidos.
05.02	Intervencija žemės ūkio rinkose.	05.02	Žemės ūkio sektoriaus konkurencingumo didinimas intervencijos žemės ūkio rinkose priemonėmis.
05.03	Tiesioginė pagalba.	05.03	Tiesioginė pagalba, skirta ūkio pajamoms didinti,
05.04	Kaimo plėtra.		ūkio pajamų skirtumams mažinti ir aplinkos bei klimato tikslams siekti.
05.05	Pasirengimo narystei priemonės žemės ūkio ir kaimo plėtros srityje.	05.04	Kaimo plėtra.
05.06	Tarptautiniai žemės ūkio ir kaimo plėtros politikos srities aspektai.	05.05	Pasirengimo narystei struktūrinės politikos priemonė – žemės ūkis ir kaimo plėtra.
05.07	Žemės ūkio išlaidų auditas.		
05.08	Žemės ūkio ir kaimo plėtros politikos srities strategija ir koordinavimas		

		05.06	Tarptautiniai žemės ūkio ir kaimo plėtros politikos srities aspektai.
		05.07	Iš Europos žemės ūkio garantijų fondo (EŽŪGF) padengiamų žemės ūkio išlaidų auditas.
		05.08	Žemės ūkio ir kaimo plėtros politikos srities strategija ir koordinavimas.
		05.09	„Horizontas 2020“ – su žemės ūkiu susiję moksliniai tyrimai ir inovacijos
<b>Konkurencingumo ir bendros rinkos</b> 02 ANTRAŠTINĖ DALIS – ĮMONĖS 03 ANTRAŠTINĖ DALIS – KONKURENCIJA 12 ANTRAŠTINĖ DALIS – VIDAUS RINKA 14 ANTRAŠTINĖ DALIS – MOKESČIAI IR MUITŲ SAJUNGA 20 ANTRAŠTINĖ DALIS – PREKYBA		<b>Konkurencingumo ir vieningos rinkos</b> 02 ANTRAŠTINĖ DALIS – ĮMONĖS IR PRAMONĖ 03 ANTRAŠTINĖ DALIS – KONKURENCIJA 12 ANTRAŠTINĖ DALIS – VIDAUS RINKA IR PASLAUGOS 14 ANTRAŠTINĖ DALIS – MOKESČIAI IR MUITŲ SAJUNGA 20 ANTRAŠTINĖ DALIS – PREKYBA	
Antraštinė dalis Skyrius	Išlaidų kategorija	Antraštinė dalis Skyrius	Išlaidų kategorija
02.01	Įmonių politikos srities administravimo išlaidos.	02.01	Įmonių ir pramonės politikos srities administracinės išlaidos.
02.02	Konkurencingumas, pramonės politika, inovacijos ir verslumas.	02.02	Įmonių konkurencingumo ir mažųjų bei vidutinių įmonių programa (Cosme).
02.03	Prekių vidaus rinka ir politikos kryptys pagal sektorius.	02.03	Prekių vidaus rinka ir politikos kryptys pagal sektorius.
02.04	Bendradarbiavimas.	02.04	Programa „Horizontas 2020“ – su įmonėmis susiję moksliniai tyrimai.
03.01	Kosmosas ir saugumas.	03.01	Konkurencijos politikos srities administracinės išlaidos.
03.03	Karteliai, antimonopolinė veikla ir rinkos liberalizavimas.	12.01	Vidaus rinkos ir paslaugų politikos srities administracinės išlaidos.
12.01	Vidaus rinkos politikos srities administracinės išlaidos.		

12.02	Vidaus rinkos generalinio direktorato politikos strategija ir koordinavimas.	12.02	Bendrosios rinkos politika ir laisvas paslaugų judėjimas.
12.03	Paslaugų vidaus rinka.	12.03	Finansinės paslaugos ir
14.01	Mokesčių ir maitų sąjungos politikos sritys	14.01	kapitalo rinkos.
14.02	administracinės išlaidos. Mokesčių ir maitų sąjungos generalinio direktorato politikos strategija ir koordinavimas.	14.02	Mokesčių ir maitų sąjungos politikos sritys
14.03	Tarptautiniai mokesčių politikos ir maitinių aspektai.	14.03	administracinės išlaidos. Maitinės.
14.04.02	Muitai 2007.	14.04	Mokesčiai.
14.05.02	EMCS.	20.01	Politikos strategija ir koordinavimas.
14.05.03	Fiscalis 2007.	20.02	Prekybos politikos sritys
20.01	Prekybos politikos administravimo išlaidos.		administracinės išlaidos.
20.02.01	Išorės prekybos santykiai.		Prekybos politika
20.02.03	Pagalba prekybai		
<b>Sanglaudos politika</b>		<b>Sanglaudos politika</b>	
Antraštinė dalis	Išlaidų kategorija	Antraštinė dalis	
Skyrius		Skyrius	
13.03	Europos regioninės plėtros fondas ir kita regioninė veikla.	13.03	Europos regioninės plėtros fondas ir kita regioninė veikla.
13.04	Sanglaudos fondas (SF)	13.04	Sanglaudos fondas (SF).
04.02	Europos socialinis fondas	04.02	Europos socialinis fondas